

INCENTIVOS URBANÍSTICOS PELA OFERTA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO

**O Caso da Operação Urbana Centro em
São Paulo**

CAIO BASZYNSKI BRUZETTI

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO

Orientadora: Professora Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro
Breda Lacerda Vazquez

Coorientador: Professor Doutor Paulo Santos Conceição

JUNHO DE 2018

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO 2017/2018

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1903

Fax +351-22-508 1446



mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440



feup@fe.up.pt



<http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano - 2017/2018 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2013.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

As minhas avós, minha mãe e Alexandre

“Quem dela se aproxima é impactado imediatamente por seu tamanho: quilômetros de ruas e avenidas, bordeadas por casas, blocos de edifícios, casas e galpões, aqui e ali interrompidas por muros altos e estacionamentos a céu aberto. O movimento das pessoas e objetos que circulam 24 por dia é onipresente, gerando fluxos reais e virtuais sobre sua geografia construída”

Raquel Rolnik

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe Monica, avós, família e amigos pelo apoio e incentivo neste projeto e em todos os demais.

A Prof. Dra. Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vazquez e ao Prof. Dr. Paulo Santos Conceição pela paciente orientação e incentivo ao longo desta investigação.

Aos colegas de mestrado, pela troca de experiências e mútuas ajudas em diversos momentos.

Ao Alexandre, pelo total apoio na realização deste mestrado, desde a inscrição à ajuda na formatação e revisão deste texto. Não teria concluído esta dissertação sem a sua ajuda.

A cidade de São Paulo, por suas inspirações e dilemas.

RESUMO

A presente dissertação busca avaliar planos e instrumentos que oferecem incentivos urbanísticos a partir da oferta de direitos adicionais de construção, empregados em propósitos diversos.

A partir da análise teórica da literatura identifica os principais fatores de influência que devem ser observados na aplicação destes instrumentos, e a revisão da literatura é estendida a análise de estudos de caso da aplicação destes instrumentos em diversos países, nomeadamente Estados Unidos, Europa, Ásia e América Latina, com o objetivo geral de observar as similaridades e diferenças encontradas nos principais fatores de influência de aplicação dos instrumentos sob diferentes contextos.

Esta fundamentação serve como base para a análise e comparação no caso de estudo “Operação Urbana Centro”, aplicada no Brasil, na cidade de São Paulo no ano de 1997, a partir do enquadramento da problemática urbana local e as condições precedentes a criação do instrumento e a sua aplicação na zona central da cidade. Deste modo, o instrumento é avaliado pela caracterização de sua área de aplicação, pela sua regulamentação e pelos efeitos de sua aplicação no espaço urbano, estes analisados a partir do levantamento de índices e dados relativos a diferentes aspectos urbanos e sociais. Os resultados desta análise são enquadrados em relação aos fatores de influência levantados na literatura.

Fundado nos resultados encontrados, a conclusão indica as semelhanças e diferenças da Operação Urbana Centro com os principais fatores de influência observados nos diferentes contextos, e colocam-se recomendações futuras relacionadas a continuação da pesquisa e a aspectos de composição do instrumento que podem ser repensados em futuras aplicações, em função dos diversos casos observados.

PALAVRAS CHAVES: INSTRUMENTO, TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO, INCENTIVOS URBANOS, CENTRO SÃO PAULO

ABSTRACT

This dissertation seeks to evaluate plans and instruments that offer urban incentives based on additional construction rights, employed for different purposes.

The theoretical analysis of the literature identifies the main factors of influence that must be observed in the application of these instruments, and the review of the literature is extended to the analysis of case studies of the application of these instruments in several countries, namely the United States, Europe, Asia and Latin America, with the general objective of observing the similarities and differences found in the main factors influencing the application of the instruments under different contexts.

This rationale serves as a basis for the analysis and comparison in the case of the "Operação Urbana Centro" study, applied in Brazil, in the city of São Paulo in 1997, based on the study of local urban problems and the conditions precedent to the creation instrument and its application in the central part of the city. In this way, the instrument is evaluated by the characterization of its area of application, by its regulation and by the effects of its application in urban space, which are analysed from the survey of indices and data related to different urban and social aspects. The results of this analysis are framed in relation to the factors of influence raised in the literature.

Based on the results found, the conclusion indicates the similarities and differences of the Centro Urban Operation with the main influence factors observed in the different contexts, and future recommendations are made regarding the continuation of the research and aspects of instrument composition that can be rethought in future applications, due to the different cases observed.

KEY WORDS: INSTRUMENTS, TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS, URBAN INCENTIVES, DOWNTOWN SÃO PAULO

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS.....	I
RESUMO.....	III
ABSTRACT	V
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. CONCEITUAÇÃO	1
1.2. METODOLOGIA E OBJETIVOS	2
1.3. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	2
2. A TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS TEÓRICOS E DIFERENTES CASOS DE APLICAÇÃO	3
2.1. TRANSFERÊNCIAS DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO: ENQUADRAMENTO E CONCEITO	3
2.2. ABORDAGEM METODOLÓGICA DOS CASOS.....	7
2.3. CASOS DE APLICAÇÃO: ESTADOS UNIDOS	9
2.4. CASOS DE APLICAÇÃO: EUROPA	14
2.5. CASOS DE APLICAÇÃO: ÁSIA.....	20
2.6. CASOS DE APLICAÇÃO: AMÉRICA LATINA.....	25
2.7. CONCLUSÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE TDC EM DIFERENTES CONTEXTOS.....	31
3. ESTUDO DE CASO: A OPERAÇÃO URBANA CENTRO DE SÃO PAULO	33
3.1. ENQUADRAMENTO DA PROBLEMÁTICA.....	33
3.1.1. CONFIGURAÇÃO INICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO (1554-1919)	33
3.1.2. O CRESCIMENTO DAS INFRAESTRUTURAS URBANAS (1920-1960)	36
3.1.3. A CONSOLIDAÇÃO DE NOVAS CENTRALIDADES E A DESVALORIZAÇÃO DA ÁREA CENTRAL	40
3.2. CONCEITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO	41
3.2.1. ANTECEDENTES.....	41
3.2.2. OPERAÇÃO URBANA ANHANGABAÚ	43
3.2.3. AS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO	45
3.2.4. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS COMPLEMENTARES	45
3.2.5. PONTO DE SÍNTESE	46
3.3. ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO: OPERAÇÃO URBANA CENTRO SÃO PAULO	47
3.3.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE APLICAÇÃO	47
3.3.2. ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO.....	50
3.3.3. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CENTRO	54
3.4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	71
4. CONCLUSÕES	73
4.1. CONCLUSÕES	73
4.2. RECOMENDAÇÕES FUTURAS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Os direitos de propriedade. Fonte da imagem: adaptada pelo autor a partir de Hou (2017), disponível em http://globe.bing.com/image/bundlesofrights (acesso em Fev. 2018)	3
Figura 2 – Relação dos direitos de construção com as áreas de emissão e recepção. Fonte da imagem: adaptado pelo autor a partir de Hou (2017), disponível em http://globe.bing.com/image/bundles of rights (acesso Jan. 2018)	4
Figura 3 – Síntese dos fatores de influência de aplicação de instrumentos de venda e transferências de construção. Fonte da Imagem: Elaborada pelo autor	8
Figura 4 – Planta Imperial da Cidade de São Paulo levantada em 1810. Fonte da Imagem: Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo – Volume XVI – 1911, disponível em http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/ (acesso em Mar.2018)	34
Figura 5 – Mapa Urbano de São Paulo levantado em 1895, demonstra a expansão dos limites urbanos em relação ao seu núcleo imperial, destacado ao centro. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor com base em Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC), acervo-tombo: 1322, disponível em http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico (acesso em Mar. 2018)	35
Figura 6 – Desenvolvimento da área urbanizada da cidade de São Paulo, entre os anos de 1881 e 1914, sobre a delimitação atual de distritos da cidade. Fonte da Imagem: Emplasa e adaptado por Secretaria Municipal de Planejamento, disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico (acesso em Mar. 2018)	36
Figura 7 – Esquema teórico do Plano de Avenidas de São Paulo, idealizado pelo Eng. Prestes Maia. Fonte da Imagem: Toledo e Kühl (1996), disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/ (acesso Mar. 2018)	37
Figura 8 – Intervenções viárias promovidas pelo Pref. Prestes Maia ao longo de sua gestão na área central (1938-1945), com base no Plano de Avenidas de São Paulo. Fonte da Imagem: Maia (1945), disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas (acesso Mar. 2018)	38
Figura 9 – Desenvolvimento da área urbanizada da cidade de São Paulo, entre 1950 e 1962, sobre a delimitação atual de distritos e limites da cidade. Fonte da Imagem: Emplasa e adaptado por Secretaria Municipal de Planejamento. Disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/ (acesso em Mai. 2018)	39
Figura 10 – Localização das “novas centralidades” de São Paulo. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor, com base em Frúgoli (2006), disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br (acesso em Mai. 2018).....	40
Figura 11 – Área de Aplicação Operação Urbana Anhangabaú. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor com base em Fregonezi (2015), e base cartográfica disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br (acesso Fev. 2018)	43
Figura 12 – Mapa de comparação da área de aplicação da OU Anhangabaú e da OU Centro. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor com base em Fregonezi (2015), sobre base cartográfica disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br (acesso Mai. 2018).....	48
Figura 13 – Imagem da zona central de São Paulo, em direção as freguesias República e Sé, vistas a partir da cobertura do edifício Copan. Fonte da Imagem: Elaborada pelo autor.	49

Figura 14 – Imagem da zona central de São Paulo, em direção as freguesias Consolação e Santa Cecília, vistas a partir da cobertura do edifício Copan. Fonte da Imagem: Elaborada pelo autor.	50
Figura 15 – Mapa do número de unidades residenciais lançadas nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 1992 e 2016. Fonte da Imagem: Adaptado pelo autor com base em imagem disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos (acesso Maio. 2018).....	57
Figura 16 - Variação do valor do m ² da produção imobiliária entre os anos de 1997 e 2015. Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em SP-Urbanismo (2017).....	58
Figura 17 - Área média por ano de lotes incorporados OUC. Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em SP-Urbanismo (2017)	58
Figura 18 - Taxa de crescimento populacional da cidade de São Paulo entre os anos de 1980 e 2010. Fonte da imagem: disponível em http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/mapas/ (acesso Mai. 2018) ...	59
Figura 19 – Mapeamento de cortiços, edifícios devolutos ocupados, favelas, conjuntos de habitação social e loteamentos irregulares na zona central de São Paulo. Fonte da Imagem: adaptada pelo autor com base em https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/mapa-denuncias/ e http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas (acesso Mai. 2018)	67
Figura 20 – Mapeamento das Intervenções feitas/ planeadas no perímetro da OUC a partir das contrapartidas financeiras. Elaboração com base em SP-Urbanismo (2016a)	69

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Principais fatores da formatação de instrumentos de transferência de direitos de construção	5
Tabela 2 – Áreas das zonas da cidade de São Paulo e percentagem correspondente a área total....	47
Tabela 3 – Áreas das freguesias abrangidas pela Operação Urbana Centro e percentagem correspondente a área total.	48
Tabela 4 - Principais objetivos da Operação Urbana Centro.....	51
Tabela 5 - Principais Diretrizes Urbanísticas da Operação Urbana Centro	52
Tabela 6 – Coeficientes de Aproveitamento Máximos na Operação Urbana Centro	53
Tabela 7 – Instrumentos e Usos Incentivados e seus benefícios da Operação Urbana Centro	54
Tabela 8 – Número de unidades residenciais lançadas e percentagem do total nas zonas da cidade de São Paulo entre os anos de 2004 e 2017	55
Tabela 9 – Número de unidades residências lançadas nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 2000 a 2010 e 2010 a 2015 e seus totais.	56
Tabela 10 – Evolução do número de habitantes e taxas de crescimento na cidade de São Paulo (1980 a 2010)	59
Tabela 11 – Evolução do número de habitantes e taxas de crescimento nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 1980 e 2010.....	60
Tabela 12 – Número de habitantes por zonas da cidade de São Paulo entre os anos de 2011 e 2017	61
Tabela 13 – Número de habitantes por freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 2011 e 2017	61
Tabela 14 – Estimativa do número de habitantes nas zonas da cidade de São Paulo entre os anos de 2020 e 2040.....	62
Tabela 15 – Estimativa do número de habitantes nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 2020 e 2040.....	62
Tabela 16 – Número de domicílios da cidade de São Paulo (em mil unidades) por faixa de renda (número de salários mínimos) nos anos de 2000 e 2010.	63
Tabela 17 – Número de domicílios nos distritos do centro de São Paulo (em mil unidades) por faixa de renda (número de salários mínimos) nos anos de 2000 e 2010.....	63
Tabela 18 – Percentagem de imóveis patrimoniais sujeitos a legislação de preservação por zonas na cidade de São Paulo.	64
Tabela 19 – Número de transferências de Coeficientes de Construção na Operação Urbana Centro.....	64
Tabela 20 – Comparação entre o número de equipamentos culturais existentes na zona central de São Paulo em relação ao número total dos existentes na cidade entre os anos de 2006 e 2016.	65
Tabela 21 – Número de equipamentos culturais por freguesia abrangidas pela OUC entre os anos de 2006 e 2016.....	65

Tabela 22 – Comparação entre a cobertura vegetal ¹ total (CVT) e a cobertura vegetal por habitante ² (CV/H), em metros quadrados, nas zonas da cidade de São Paulo nos anos de 1999, 2010 e 2015.	66
Tabela 23 – Comparação entre o número de pessoas em situação de rua na zona central e no total da cidade de São Paulo entre os anos de 2000 e 2015	67
Tabela 24 – Estimativa do número de domicílios em favelas nas zonas da cidade de São Paulo (em mil unidades) entre os anos de 2008 e 2017.	68
Tabela 25 – Estimativa do número de domicílios em favelas nas freguesias abrangidas pela OUC (em mil unidades) entre os anos de 2008 e 2017.	68
Tabela 26 – Intervenções Urbanas resultantes da Operação Urbana Centro	70
Tabela 27 – Receitas financeiras arrecadadas pela Operação Urbana Centro.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS

ADUP	Áreas Prioritárias para Urbanização
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CIT	Cadastro de Imóveis Tombados
CNLU	Comissão Normativa de Legislação Urbana
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
DUP	Districts Units Planning
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB-SP	Instituto de Arquitetos do Brasil – São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIP	Intervention Integration Plan
LPUOS	Lei de Parcelamento e Uso do Solo
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUA	Operação Urbana Anhangabaú
OUC	Operação Urbana Centro
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PROCENTRO	Programa de Requalificação Urbana Funcional do Centro de São Paulo
PUNTA	Planning and Use of National Territory Act
SAURP	Special Act For Urban Planning
SECOVI	Sindicato das Empresas de Comércio e Serviços Imobiliários
SEHAB	Secretaria de Desenvolvimento Regional de Habitação
TDC	Transferências de Direitos de Construção
ZODUC	Áreas de Urbanização Condicional

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONCEITUAÇÃO

Nas últimas décadas grandes metrópoles ao redor do mundo passaram por um intenso desenvolvimento territorial e populacional, resultando no aumento de infraestruturas em zonas urbanas e impactando o valor do solo pela demanda de mais espaço para construção em função da limitação física de terrenos (Sandroni 2013). Neste cenário, ainda marcado por políticas de austeridade fiscal, a pressão por desenvolvimento urbano cada vez mais influencia a aplicação de medidas urbanas e instrumentos urbanísticos que, apoiados em ações de mercado, permitem que incorporadores privados realizem metas urbanas empregando baixos recursos financeiros públicos (Janssen-Jansen e Spaans 2008; Smolka e Furtado 2001).

Dentre os diversos modelos de instrumentos urbanísticos que ofertam incentivos relacionados ao adensamento construtivo destaca-se o conceito das transferências de direitos de construção que, pela comercialização e distribuição de coeficientes são capazes de mobilizar o capital privado direcionando-o ao desenvolvimento urbano em áreas de intervenção desejadas (Janssen-Jansen e Spaans 2008). Este conceito pode ser empregado a diferentes objetivos urbanos, pois permite a arrecadar fundos que podem ser aplicados a diversas finalidades como compensações financeiras, desenvolvimento de infraestrutura urbana e arrecadação fiscal municipal (Sandroni 2010).

No Brasil, na cidade de São Paulo, utiliza-se desta fundamentação para a aplicação da Operação Urbana, um instrumento urbanístico que, por meio da oferta de compra de direitos adicionais de construção, direciona a atividade imobiliária a áreas delimitadas gerando receitas fiscais que possibilitam a recuperação da valorização do solo e o financiamento de intervenções estruturais urbanas (Maleronka e Furtado 2013; Sandroni 2010).

A Operação Urbana foi aplicada na zona central de São Paulo em 1997 com o objetivo de promover a reabilitação urbana da área e reverter o seu processo de degradação e despovoamento da zona acentuada a partir do final da década de 70. Desde a implementação do instrumento, a área recebeu mais habitantes e uma grande oferta de novos imóveis habitacionais resultando em uma alta valorização imobiliária na zona central, noticiada como a maior registrada em 2017 na cidade de São Paulo (Lewgoy 2018). Este interesse na região se dá apoiado sobre a previsão de novos equipamentos culturais e de lazer, novos endereços gastronômicos, e melhores ofertas de mobilidade urbana, em comparação a zonas mais afastadas da cidade (Felitti e Correa 2015). Entretanto, apesar desta nova e recente dinâmica urbana, a área central de São Paulo ainda apresenta questões urbanas latentes, relacionadas a falhas de zeladoria, problemas de limpeza, moradias precárias, prédios antigos ociosos e pessoas sem-abrigo (Pinho 2018).

1.2. METODOLOGIA E OBJETIVOS

Esta investigação parte da análise teórica da literatura sobre instrumentos de transferência de direitos de construção, por meio de sua conceituação, do levantamento de seus principais fatores de sua composição, da sua adaptabilidade e sucesso em sua implementação, identificando assim os principais fatores de influência que devem ser observados na aplicação destes instrumentos. Tendo como base os fatores de influência identificados, a análise teórica é estendida a avaliação da literatura relacionada a estudos de caso de aplicação destes instrumentos em diferentes países de forma a investigar o sucesso de sua aplicação sob diferentes contextos. O objetivo geral desta análise teórica é pontuar as similaridades e diferenças encontradas nos principais fatores de influência de aplicação, capazes de elucidar um panorama global contemporâneo da aplicação destes instrumentos fundamentando a análise do caso de estudo, nomeadamente a Operação Urbana Centro, em São Paulo.

A análise do caso se dá a partir da exposição da problemática do desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo, seus instrumentos urbanísticos, e os precedentes para a formulação do instrumento da Operação Urbana e a sua aplicação sobre a zona central. O instrumento é então especificamente avaliado em relação a sua área de aplicação, legislação e efeitos no espaço urbano demonstrados a partir da coleta de diversos dados e índices com o objetivo de enquadrar os seus resultados sobre os principais fatores de influência de sua aplicação e compará-los com as variáveis encontradas na análise teórica.

Como objetivo específico pretende-se ainda avaliar se a Operação Urbana Centro foi efetiva em relação as suas premissas, de promover a reabilitação urbana da zona apoiada sobre uma política de incentivos urbanos pela oferta de coeficientes adicionais de construção.

1.3. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada com a seguinte ordenação:

No primeiro capítulo, intitulado “Introdução”, onde é apresentada a temática desenvolvida, objetivos e metodologia da investigação e a estrutura desta dissertação.

No segundo capítulo intitulado “A transferência de direitos de construção: os principais aspetos teóricos e diferentes casos de aplicação” inicia-se a Revisão Bibliográfica, que enquadra conceitualmente os instrumentos de transferências de direitos de construção, abrangendo a literatura relacionada e pontuando a sua origem, objetivos aplicados, fatores de composição e sucesso, formulando um enquadramento analítico dos principais fatores de influência da aplicação do instrumento, aplicado a análise de estudos de caso em diferentes localidades, nomeadamente os Estados Unidos, Europa, Ásia e América Latina.

No terceiro capítulo intitulado “Estudo de caso: a operação urbana centro São Paulo” o caso de estudo é investigado a partir da contextualização da problemática da cidade de São Paulo, abordando o seu desenvolvimento urbano, instrumentos de planeamento e eventos precedentes a sua utilização na área central, que em seguida, é analisada pela caracterização de sua área de aplicação, a sua regulamentação e os efeitos de aplicação. Os resultados são contextualizados em relação aos principais fatores de influência da aplicação do instrumento.

Por fim, o quarto capítulo intitulado “Conclusão”, aborda os resultados do caso em relação a estrutura analítica enquadrada sobre a revisão, comparando criticamente os fatores de influência observados na Operação Urbana em relação aos observados nos diferentes países e contextos avaliados. A partir das conclusões, aponta-se as recomendações futuras relacionadas a continuação da investigação.

2.

A TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS TEÓRICOS E DIFERENTES CASOS DE APLICAÇÃO

2.1. TRANSFERÊNCIAS DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO: ENQUADRAMENTO E CONCEITO

“Transfer of Development Rights” pode ser livremente traduzido como “Transferências de Direitos de Construção” (TDC). É um instrumento do planejamento urbano empregado para a regulamentação do uso do solo com base na mobilização de agentes privados através da negociação de direitos de construção em mercados livres de compra e venda (McConnell e Walls 2009; Pruetz 1997). Permite a separação dos direitos de posse de uma propriedade de seus direitos de desenvolvimento, a partir da teoria de que a propriedade de terra abrange sob diferentes esferas direitos de superfície, aéreos e minerais, formando então diferentes variáveis aptas a serem negociadas separadamente (Figura 1) (Coon 2011; Bengston, Fletcher, e Nelson 2004; Fulton et al. 2004).

A sua aplicação pode ser relacionada a diferentes iniciativas como a preservação ambiental, em áreas naturais e rurais, a reabilitação urbana para iniciativas aplicadas na preservação de áreas históricas, edifícios e monumentos e à iniciativas relacionadas ao controle e direcionamento de desenvolvimento urbano a partir da designação de áreas de intervenção (Linkous e Chapin 2014; Daniels e Lapping 2005; Fulton et al. 2004).

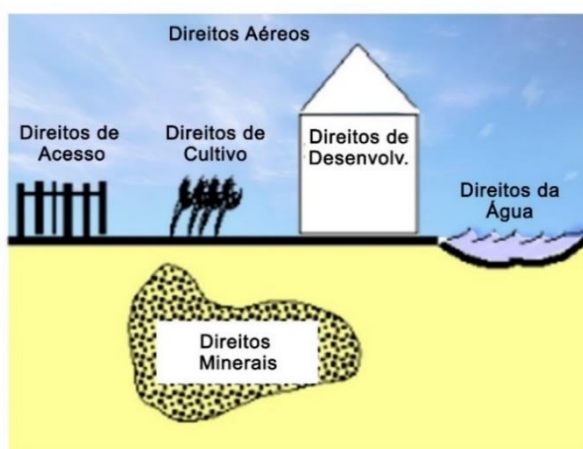


Figura 1 – Os direitos de propriedade. Fonte da imagem: adaptada pelo autor a partir de Hou (2017), disponível em <http://globe.bing.com/image/bundlesofrights> (acesso em Fev. 2018)

São aplicados a partir da definição de áreas de restrição de direitos de construção, denominadas “áreas de emissão”, podendo ser áreas rurais, espaços abertos, propriedades ou áreas urbanas históricas onde o seu significado e preservação tenha relevância e valor comunitário. Proprietários das “áreas de emissão” podem negociar e transferir os direitos de construção excedentes calculados sobre suas propriedades para que sejam aplicados a outros lotes, denominados como “áreas de recepção”, selecionados para receber maiores desenvolvimentos em função de sua infraestrutura, serviços urbanos e componentes sociais (Fulton et al. 2004).

A escolha destas áreas deve ser integrada com as ferramentas de planejamento de forma que as diretrizes urbanísticas de aproveitamento do solo sejam restritivas nas “áreas de emissão” e permissivas nas áreas de “recepção”, onde o zonamento deve estabelecer densidades médias de construção que podem ser excedidas pela transferência de direitos de construção até os níveis máximos permitidos, caracterizando-as como áreas de interesse para o desenvolvimento de novos empreendimentos, competitivas e financeiramente vantajosas. A aplicação de altas densidades nas áreas de recepção permitem que os recursos financeiros levantados com a compra de coeficientes sejam reaplicados nas áreas de emissão de forma a atingir os objetivos estabelecidos em planos urbanísticos (Figura 2) (Pruetz e Pruetz 2007).

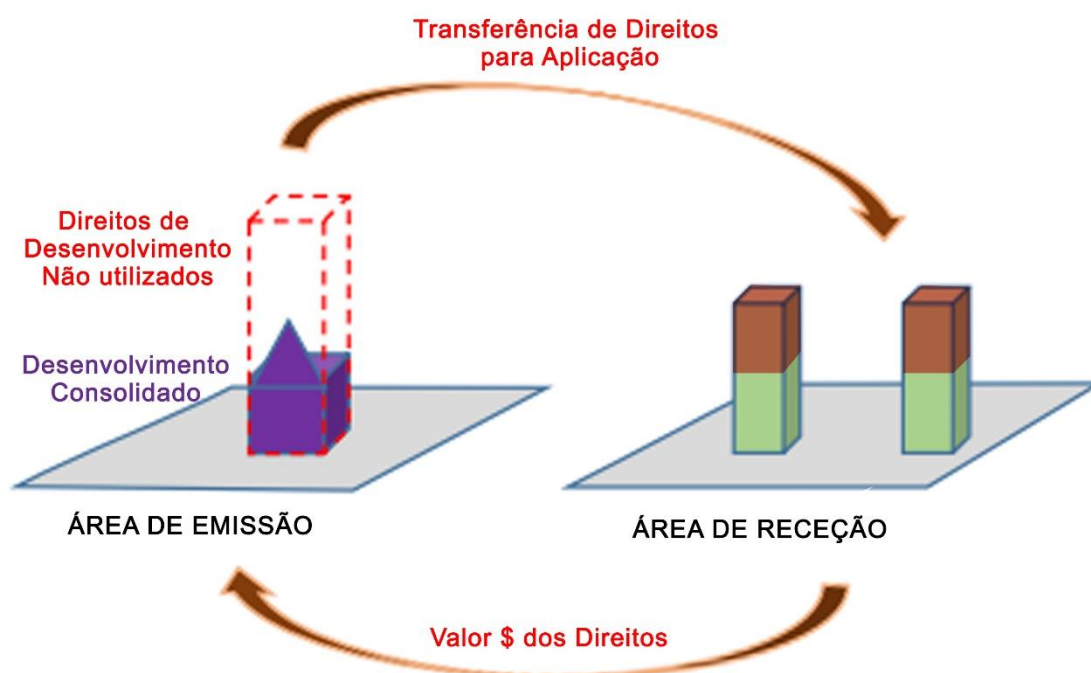


Figura 2 – Relação dos direitos de construção com as áreas de emissão e recepção. Fonte da imagem: adaptado pelo autor a partir de Hou (2017), disponível em [http://globe.bing.com/image/bundles of rights](http://globe.bing.com/image/bundles+of+rights) (acesso Jan. 2018)

A Tabela 1 sintetiza os principais aspectos que devem ser avaliados na formatação de instrumentos de transferência de direitos de construção indicados por McConnell e Walls (2007).

Tabela 1 – Principais fatores da formatação de instrumentos de transferência de direitos de construção

Áreas de emissão	Áreas onde direitos de desenvolvimento de construção não utilizados podem ser transferidos a outros lotes.
Áreas de recepção	Áreas onde direitos de desenvolvimento de construção, provenientes da área de emissão, podem ser aplicados em novos desenvolvimentos.
Números de transferências permitidas	Estoque, ou número máximo de direitos de construção da área de emissão que podem ser vendidos.
Densidades permitidas	Densidades máximas permitidas para serem aplicadas nas áreas de recepção.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em McConnell e Walls (2007)

Para além de suas iniciativas relacionadas a regulamentação do território a literatura ressalta o caráter financeiro do instrumento em função de sua utilização como compensação financeira, em áreas de emissão onde direitos são restringidos, e pela sua capacidade de arrecadação fiscal e mobilização de recursos privados, aplicados em prol de objetivos públicos urbanos e ambientais (Pruetz 2003; Nelson, Pruetz, e Woodruff 2012). Portanto, a sua aplicação acaba por associar a regulamentação do uso e ocupação do solo com a arrecadação financeira e fiscal na realização de objetivos urbanísticos públicos (Coon 2011).

Esta característica faz com que a aplicação do instrumento seja adequada ao contexto económico atual neoliberal onde ações urbanísticas cada vez mais se relacionam a movimentação financeira particular apoiadas por políticas de austeridade fiscal, onde a transferência e negociação de direitos de construção podem ser capazes de articular as relações entre agentes públicos e privados (McConnell e Walls 2009; Linkous 2017).

Dada a ilustração dos principais fatores de influência relacionados a formatação do instrumento das transferências de direitos de construção, aborda-se a origem da sua conceituação na cidade de Nova York (EUA) em 1968 e é indicado um panorama com os principais conceitos debatidos pela literatura.

Origem e Evolução da Literatura

A origem da conceituação relacionada a formação do instrumento das transferências dos direitos de construção data de 1961, no artigo escrito por Gerald Lloyd para a revista “Urban Land Institute” que propunha uma sistemática de separação dos direitos da propriedade sob diversas esferas (Figura 1), que poderia ser aplicada a iniciativas de preservação e controle de uso e ocupação do solo ao possibilitar a transferência dos direitos de construção e desenvolvimento para aplicação em novos desenvolvimentos em regiões adequadas para a acomodação de maiores densidades (Lloyd 1961).

Este conceito foi a base para a elaboração da “Lei de Preservação de Marcos da Cidade de Nova York”, no ano de 1968, formatada com o objetivo de impedir a alteração e demolição de edifícios ou monumentos históricos edificados em áreas onde o zonamento já permitia a edificação de construções maiores e mais adensadas. A separação de direitos permita então que proprietários transferissem os direitos de desenvolvimento de construção excedentes de seus edifícios para a aplicação em novos empreendimentos em outros lotes, como uma forma de compensação financeira frente a obrigatoriedade de preservação de seus edifícios (Fulton et al. 2004).

A aprovação desta lei foi notória por permitir a preservação da “Grand Central Station”, classificada como marco histórico designado, frente aos interesses da sua empresa proprietária a “Penn Central Transportation Company” de construir uma torre de escritórios sobre a estação e usufruir das taxas de zonamento permitidas na zona na década de 60. Através da lei, os direitos de construção excedentes puderam ser transferidos para a aplicação em outros lotes, compensando financeiramente os proprietários pela restrição (Fulton et al. 2004). Este caso acabou por ressaltar a natureza mercadológica da lei de preservação de marcos em função do caráter regulatório e financeiro da transferência de direitos de construção de acordo com a sua capacidade de compensação financeira frente a limitação de desenvolvimento privado de forma compatível aos critérios de proteção da propriedade privada indicados na constituição americana na quinta emenda (Fulton et al. 2004).

A partir do precedente desta aplicação as transferências de direitos de construção passam a ser empregadas em diferentes planos urbanísticos em diferentes localizações dos EUA, como “Collier County” na Flórida e “Calvert County” em Maryland. A literatura classifica estas aplicações das décadas de 60 e 70 como “primeiras gerações” e resalta os aspetos práticos da aplicação do instrumento em função de sua integração com o sistema de planeamento e futuras possíveis aplicações do instrumento relacionadas a diferentes objetivos (Kaplowitz, Machemer, e Pruetz 2008).

A partir do ano de 1980, a transferência de direitos de construção teve a sua aplicação ampliada para outras localidades como Montgomery County (Maryland), New Jersey Pinelands (New Jersey), Boulder County (Colorado), San Luis Obispo (Califórnia), Tahoe Regional Planning Agency (Califórnia/Nevada), Denver (Colorado), Seattle (Washington) e São Francisco (Califórnia) associada a objetivos diversos. A literatura classifica estes casos como a “segunda geração” com enfoque na análise teórica e prática da inclusão do instrumento em planos urbanísticos, na integração com os fatores contextuais locais e nas relações entre agentes públicos e privados resultantes de suas aplicações (Kaplowitz, Machemer, e Pruetz 2008).

Já a partir da década de 1990 o debate teórico ganha foco sobre o potencial da aplicação do instrumento para a promoção de políticas de preservação em áreas naturais e os diferentes fatores de influência relacionáveis a aplicações de sucesso em função da flexibilidade de seus fatores de composição e capacidade de criação e articulação de mercados privados para a comercialização de coeficientes (Kaplowitz, Machemer, e Pruetz 2008).

Debate contemporâneo

No panorama contemporâneo o debate literário tem enfoque na avaliação de estudos de caso de aplicação da transferência de construção associada a avaliação de seus fatores de composição, seus principais objetivos e a influência dos fatores contextuais locais sobre sua performance, como o mercado privado e cenários econômicos. (Kaplowitz, Machemer, e Pruetz 2008).

Nelson, Pruetz, e Woodruff (2012) avaliam em uma amostragem de 237 casos aplicados nos EUA, que os principais objetivos aos quais a transferência de direitos de construção é aplicada são maioritariamente relacionadas (um terço dos casos) a preservação de áreas rurais e proteção ambiental, de áreas costeiras, nascentes de rios, costas litorâneas, espaços abertos, entre outras, que são classificadas como áreas de emissão de coeficientes. Na proporção restante, os objetivos combinam ações de preservação ambiental e reabilitação urbana onde patrimônios edificados, zonas urbanas históricas e áreas naturais adjacentes são classificadas com áreas de emissão, combinadas a planos urbanísticos específicos (Nelson, Pruetz, e Woodruff 2012).

A partir desta avaliação Nelson, Pruetz, e Woodruff (2012) indicam que os principais fatores de sucesso relacionados a transferência de coeficientes de construção são ligados aos incentivos públicos criados para a articulação entre proprietários e investidores e a determinação de áreas de receção adequadas para a receção de maiores densidades.

Já Pruetz e Standridge (2008), analisam uma amostragem de casos de aplicação das transferências de direitos de construção onde os classificam em função de sua eficiência e sucesso na promoção de objetivos de preservação ambiental onde concluem, a partir dos resultados, que o principal fator de sucesso a ser considerado se relaciona a delimitação de áreas de envio e receção capazes de alavancar os interesses do mercado na comercialização de coeficientes, que devem ser escolhidas com base no entendimento dos fatores contextuais locais, especificamente aspetos físicos, sociais e legislativos. Destacam também a importância da integração com o sistema de planeamento, onde a transferência de coeficientes não deve concorrer com as legislações urbanísticas vigentes e representar situações de exceção vantajosas às novas incorporações. Por fim, indicam que a mediação da compra e venda de coeficientes por instituições financeiras particulares imprime uma maior confiança a sua comercialização como investimento financeiro, dissociando a imagem de coeficientes de interesses governamentais (Pruetz e Standridge 2008).

McConnell e Walls (2007) coincidem com os demais autores sobre a avaliação de diferentes aplicações das transferências de direitos de construção apontando que aplicações de sucesso se relacionam a correta interpretação dos fatores locais, assim como com a integração com os instrumentos de planeamento, para a determinação de áreas de receção e envio capazes de ofertar coeficientes em zonas com verdadeiras demandas comunitárias e económicas na criação de mercados imobiliários efetivos. Também apontam como fundamental a responsabilidade da administração pública na promoção do instrumento, frente a outros incentivos e outras legislações do planeamento, ressaltando o seu caráter regulador do território McConnell e Walls (2007).

Bruening (2008) e Leinberger (2005) apontam que, para além das escolhas das áreas de emissão e receção, a integração com os ferramentas de planeamento deve ser refletida na organização de processos pouco burocráticos que facilitem a aplicação de densidades adicionais, com pré aprovações garantidas, como uma forma de engajar agentes incorporadores na conceção de empreendimentos de maior escala.

Por fim, Fulton et al. (2004) avalia a partir da análise de casos que a escala de aplicação de planos de transferências de direitos de construção também é um fator de influência para o sucesso de aplicação, e aponta que a maioria dos casos relaciona a aplicação do instrumento a escalas locais, com foco em perímetros pontuais, quando o mesmo apresenta potencial para ser aplicado em escalas regionais por seu potencial de regulamentação do crescimento urbano.

2.2. ABORDAGEM METODOLÓGICA DOS CASOS

A literatura abordada contextualiza as transferências de direitos de construção a partir de sua definição, os seus diferentes objetivos de aplicação, a escolha de áreas de emissão e receção e à integração destas com os instrumentos de planeamento. Também aponta as principais funções aos quais são relacionadas, sendo essas a regulamentação e distribuição do desenvolvimento, a compensação financeira e a arrecadação fiscal.

Foram originadas a partir de iniciativas relacionadas a preservação de marcos históricos na cidade de Nova York e ao longo do tempo o debate teórico de sua aplicação avança para, além da avaliação de seus fatores componentes e aspectos práticos, a investigação de seus principais fatores de influência e como estes acabam por influência o sucesso de aplicação. Os autores contemporâneos analisados

concordam na importância da determinação de áreas de aplicação adequadas, e exploram diferentes aspectos relacionados a adaptação do instrumento a fatores contextuais, da articulação entre agentes públicos e privados (Nelson, Pruetz, e Woodruff 2012), da integração com o planejamento e das formas de financiamento e capacidade de criação de mercados imobiliários efetivos (McConnell e Walls 2007; Pruetz e Standridge 2008), da importância da facilidade na aplicação de coeficientes (Leinberger 2005; Bruening 2008) e da escala das áreas de aplicação do instrumento (Fulton et al. 2004).

Para além disso, as diretrizes indicadas no “Modelo de Aplicação da Transferência de Direitos de Construção”, publicado pela “American Planning Association”, indicam que os seus fatores componentes devem ser baseados em função dos objetivos desejados e da análise dos fatores contextuais de cada território. As condicionantes encontradas devem ser avaliadas juntamente com a estrutura legislativa e política de cada local, para a construção e aplicação de instrumentos (Putters 2008).

Desta forma, sinteticamente o debate analisado abrange a adaptabilidade da aplicação das transferências de direitos de construção em função de sua relação com o sistema de planejamento, diferentes formas de financiamento, relação entre agentes públicos e privados e fatores contextuais locais, sendo a conjugação destas variáveis, em diferentes graus, fatores de influência para os resultados atingidos no espaço urbano e o cumprimento de objetivos (Figura 3).

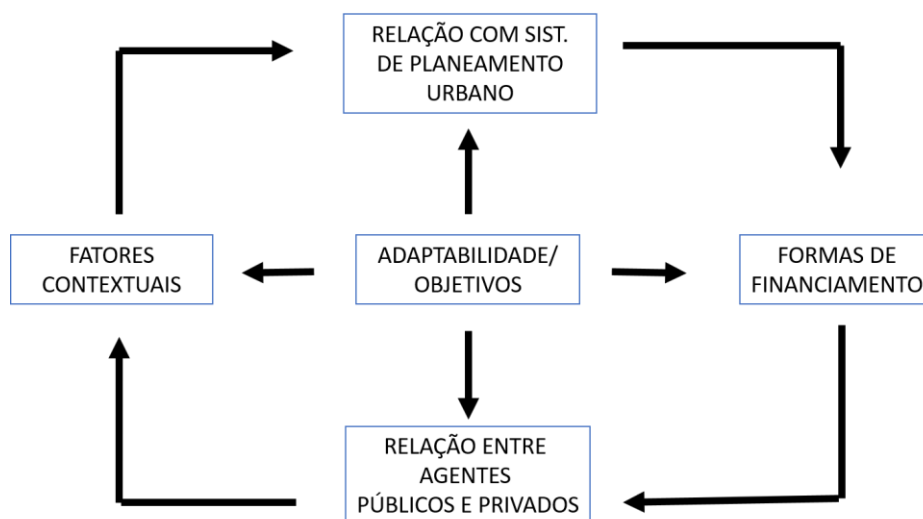


Figura 3 – Síntese dos fatores de influência de aplicação de instrumentos de venda e transferências de construção. Fonte da Imagem: Elaborada pelo autor

Portanto, estes fatores de influência são enquadrados na análise dos diferentes casos relacionados a aplicação destes instrumentos, em diferentes países, sob diversos contextos, com o objetivo de pontuar similaridades e diferenças relacionadas a estes, e avaliar a adaptabilidade nas aplicações destes instrumentos. A literatura analisada seleciona então autores que avaliam a aplicação das transferências de direitos de construção em contextos diversos nos EUA, e países da Europa, Ásia e América Latina.

2.3. CASOS DE APLICAÇÃO: ESTADOS UNIDOS

A transferência de direitos de construção já foi adotada em mais de 30 estados americanos (Pruetz 1997; Kaplowitz, Machemer, e Pruetz 2008) e em mais da metade dos casos em quatro estados americanos nomeadamente, Califórnia e Florida onde leis de proteção ambiental tem relevante importância e Pensilvânia e Maryland, onde leis de proteção de áreas rurais também tem grande relevância (Fulton et al. 2004). Os casos americanos ilustrados demonstram a aplicação de TDCs em áreas rurais (McConnell e Walls 2009) áreas urbanas, uma aplicação do instrumento no estado da Florida (Linkous 2017) e na cidade de Nova York (Been e Infranca 2012; Been et al. 2014; Been e Madar 2013; Boffard 2014).

Preservação de áreas rurais e ecológicas

McConnell e Walls (2009) avaliam casos de estudo onde o principal objetivo da aplicação da TDC foi a promoção da preservação de áreas rurais em condados suburbanos e as diferentes articulações dos fatores de composição do instrumento alavancaram diferentes níveis de sucesso comercial na criação de mercados para a compra e venda de direitos de construção.

Montgomery Count, Washington DC

Em Montgomery Count, Washington DC, TDCs foram aplicados a partir de 1978 para a preservação de 49.000 acres de áreas rurais do condado, onde nestas áreas de envio os direitos de construção foram transferidos para áreas de receção urbanizadas diversas que poderiam receber densidades adicionais excedentes em relação as taxas de zonamento e ocupação do solo na ordem de 67% a 700% (McConnell e Walls 2009).

Ao implementar o instrumento o setor de planeamento regional reduziu os índices de zonamento das áreas rurais de envio como um incentivo para que proprietários comercializassem os coeficientes relativos aos seus lotes. Cada administração regional das 35 áreas do condado poderia ou não aderir ao programa, e determinar os parâmetros de aplicação dos coeficientes nas áreas de receção. Isto resultou na resistência em algumas comunidades para a aprovação de novos empreendimentos mais adensados, fazendo com que as áreas de receção de títulos fossem reduzidas ao longo do tempo, o que gradualmente fez com os coeficientes se desvalorizassem, apesar do sucesso inicial em sua comercialização e dos valores arrecadados (McConnell e Walls 2009).

Avalia-se a positiva integração de TDCs com os instrumentos do planeamento em função da articulação promovida com os índices de zonamento para a formação de um mercado para a venda de coeficientes porém percebe-se a deficiência na alocação das densidades nas áreas de receção e na articulação junto aos poderes locais, dada a participação eletiva das zonas ao plano o que acabou por resultar em uma redução gradativa do valor e áreas de receção disponíveis para os títulos (McConnell e Walls 2009).

Calvert County, Washington DC

Em Calvert County, Washington DC, TDCs foram aplicados a partir de 1980, para a promoção de preservação de 13.000 acres de áreas rurais. O zonamento destas áreas não foi alterados, e TDCs foram promovidos pela municipalidade como um incentivo comunitário em prol da preservação, onde proprietários poderiam vender os seus títulos de desenvolvimento, como uma forma de proteger a morfologia e características de suas propriedades rurais (McConnell e Walls 2009).

As áreas de receção de adensamento, foram determinadas pela municipalidade em zonas residenciais e comerciais, e em áreas rurais específicas onde o adensamento seria incentivado (McConnell e Walls 2009).

A transferência de TDCs entre propriedades era considerada um direito, com aplicação garantida, sem burocracias e custos, o que acabou por incentivar a comercialização de títulos entre particulares (McConnell e Walls 2009).

A aplicação de títulos foi bem-sucedida nas áreas rurais especiais demarcadas, onde a municipalidade observava uma demanda por desenvolvimento (McConnell e Walls 2009).

A partir de 1993, o departamento de planeamento passa a atuar também como comprador e vendedor de títulos, direcionando a aplicação em determinadas zonas de receção, residenciais e comerciais, e passa a divulgar informações oficiais relacionadas ao valor dos títulos, como meio de conter a especulação (McConnell e Walls 2009).

Dado o desenvolvimento alcançado, o setor de planeamento reduz o zonamento nas áreas rurais, a partir de 2003, para a continuação da promoção da valorização dos títulos (McConnell e Walls 2009).

Avaliasse que a municipalidade foi bem-sucedida, em relação a promoção dos objetivos de preservação, e na articulação dos agentes privados, dada a baixa burocracia relacionada a aplicação dos coeficientes, que garantiam a sua aplicação. A participação municipal na compra, venda, e divulgação de valores, foi capaz de conter a especulação. As áreas de receção também foram assertivas, dado o conhecimento da municipalidade em relação aos fatores locais de demanda de desenvolvimento (McConnell e Walls 2009).

Chesterfield Township, New Jersey

Em Chesterfield Township, New Jersey, a aplicação de TDCs foi adotada em 1998, para a proteção de suas zonas rurais. Os coeficientes destas zonas, seriam direcionados para uma zona de receção na periferia do condado, provida de infraestruturas, onde seria promovida uma nova zona urbana, a partir de um plano urbanístico detalhado (McConnell e Walls 2009).

O zonamento na área rural não foi alterado, e os respetivos coeficientes foram comercializados através de três leilões, promovidos pela municipalidade de forma espaçada, envolvendo proprietários e investidores (McConnell e Walls 2009).

A ação foi comercialmente bem-sucedida, e ajudou a promover a imagem dos TDCs como um investimento seguro, dada a clareza das informações e as possibilidades de aplicação na nova urbanização. Em 2007, foram contabilizados 3.200 acres de zonas rurais protegidas, e uma taxa de 91% de unidades ocupadas na nova urbanização. (McConnell e Walls 2009).

A aplicação pode ser considerada bem-sucedida, dada a capacidade de a municipalidade criar um plano detalhado de urbanização, e articular o mercado para a venda de coeficientes, como um investimento para uma nova zona urbana, o que acabou por consolidar os usos rurais existentes, e promover adensamento, sem conflitos com a comunidade e com as legislações existentes (McConnell e Walls 2009).

Queen Anne's County, Maryland

Em Queen Anne's County, Maryland, TDCs foram aplicados em 1987, com o objetivo de promover a proteção de zonas rurais e ambientais, com densidades que poderiam ser transferidas para áreas recetoras

rurais, ou urbanizações de baixas densidades. De 1987 a 1994 o programa promoveu a preservação de 2.180 acres (McConnell e Walls 2009).

Em 1994, as regras relacionadas a zonas de receção foram alteradas, como uma forma de direcionar novos desenvolvimentos, somente para as zonas urbanizadas. Esta alteração fez com que o número de aplicações de coeficientes fosse reduzido, uma vez que, o zonamento das zonas de receção, já permitiam altos adensamentos na morfologia urbana existente (McConnell e Walls 2009).

Constatou-se, então, que o mercado existente tinha uma maior demanda para a aplicação dos coeficientes nas zonas rurais de fazendas existentes, que desejavam aumentar a sua infraestrutura (McConnell e Walls 2009).

O caso ilustra que a esfera governamental não foi bem-sucedida na determinação de áreas de receção, assim como na integração da aplicação de TDCs com as ferramentas de planeamento. Por consequência, o envolvimento da esfera privada também não foi satisfatório, uma vez que a venda de coeficientes não foi determinante para a promoção de maiores densidades (McConnell e Walls 2009).

Malibu, Califórnia

A região de Malibu, Califórnia, fazia parte do perímetro do programa de TDCs de 1979, para a proteção da incorporação de lotes nas montanhas de Santa Monica, sendo a principal área de receção de coeficientes. O programa foi ativo e bem-sucedido até 1991, quando Malibu passou a constituir uma cidade autónoma, e não somente uma zona de Los Angeles (McConnell e Walls 2009).

Dada a maior autonomia e poder, a cidade constituiu uma carta de uso e ocupação do solo, que mantinha a morfologia urbana existente, com grandes terrenos e baixa densidade construída. Desta forma, a cidade perdia o perfil desejável de área de receção, fazendo com que transações com TDCs não fossem mais viáveis (McConnell e Walls 2009).

O caso ilustra que a esfera governamental foi bem sucedida na criação de um plano urbanístico que inviabilizava a utilização de coeficientes e a promoção de adensamentos construtivos, uma vez que não eram desejados pela comunidade (McConnell e Walls 2009).

Aplicação em áreas urbanas

A análise de planos TDC promovida por Nelson, Pruetz, e Woodruff (2012), destaca casos relacionados a aplicação da comercialização de coeficientes para a reabilitação urbana, onde os autores destacam planos aplicados em Denver, São Francisco, Portland, Seattle e Washington DC na década de 1980.

A transferência de coeficientes construtivos foi utilizada para a promoção da reabilitação dos núcleos urbanos centrais destas cidade, onde áreas de receção específicas foram demarcadas para o recebimento de maiores densidades, e novas dinâmicas urbanas (Nelson, Pruetz, e Woodruff 2012).

O cálculo da transferência de direitos de construção, apesar das especificidades relacionadas aos fatores contextuais locais, de forma geral, propunham sistemáticas semelhantes, a partir do cálculo da diferença entre a área de projeção de edifícios preservados, e a densidade máxima permitida no zonamento, que quando aplicadas as áreas de receção, poderiam ser somadas a outros benefícios, determinados em planos urbanísticos, em função de características específicas dos projetos (Nelson, Pruetz, e Woodruff 2012).

Florida: Plano Sarasota's 2050

Linkous (2017) analisa o caso do plano de Sarasota County (Sarasota's 2050 county) aplicado no Estado da Florida em 2002 a partir dos da avaliação de sua composição, plano urbanístico, legislação e zonamento, estatísticas e entrevistas com os agentes do setor privado. Neste plano, a utilização de TDCs foi feita com o objetivo de preservar áreas rurais e ambientais e promover a contenção do espraiamento urbano, incentivando novos desenvolvimentos urbanísticos em regiões já consolidadas.

O plano propunha uma classificação do uso do solo que elencava qualitativamente áreas de proteção e determinava diferentes coeficientes de transferência de direitos de construção, para serem aplicados em áreas de receção aptas a acomodação de novos desenvolvimentos urbanos. Apesar da crescente demanda por novos produtos imobiliários e espraiamento urbano observados no momento da elaboração do plano, a sua aplicação foi concomitante com a crise imobiliária americana o que acabou por resultar em uma baixa performance econômica relacionada a comercialização de coeficientes e, por consequência, uma revisão geral das diretrizes após a sua aprovação (Linkous 2017).

Nesta revisão a esfera governamental acabou por ceder parte dos objetivos iniciais relacionados as áreas de preservação e flexibilizar as regras para a aquisição de TDCs e implementação de maiores densidades, em função das demandas expostas pelos agentes privados. A revisão do plano acabou por diversificar a promoção de adensamento em novos empreendimentos e flexibilizar os controles do espraiamento urbano, ações que acabaram por inviabilizar e invalidar a transferência de direitos de construção (Linkous 2017).

Linkous (2017) conclui que dada a pressão resultante da crise econômica, a esfera pública acabou perdendo o controle sobre a ação de agentes privados, falhando na articulação de um mercado para a comercialização dos direitos de construção, e aponta que futuros planos devem ser concebidos com maior flexibilidade em relação aos fatores locais de forma que os objetivos iniciais não sejam comprometidos no momento de sua aplicação.

Cidade de Nova York

Aplicações recentes de TDCs na cidade de Nova York caracterizam um cenário de alta demanda de desenvolvimento imobiliário com grande mobilização dos agentes privados onde o uso do instrumento das transferências de direitos de construção foi flexibilizado e, a sua aplicação, relacionada a planos de reabilitação e desenvolvimento urbano em macro áreas específicas onde a combinação do instrumento com o zonamento e a legislação de uso e ocupação do solo fazem com que a sua aplicação seja fundamental para atingir as densidades máximas permitidas (Been e Infranca 2012; Been e Madar 2013).

Dentre os instrumentos urbanísticos integrados a aplicação de TDCs destaca-se o “Zoning Lot Mergers”, que permite que potenciais construtivos não utilizados de lotes de uma mesma freguesia sejam transferidos e aplicados em novos empreendimentos, “Landmark Transfer” onde proprietários de edifícios classificados como de interesse histórico podem transferir seus direitos de construção excedentes para lotes vizinhos ou zonas de intervenção demarcadas e “Special Purpose District Transfers” onde áreas específicas de reabilitação urbana são demarcadas e a transferência de direitos entre diferentes propriedades da zona é permitida. Desta forma, a utilização de TDCs acaba por já estar conjugada ao zonamento aplicado nas macrorregiões, e a transferência de direitos de construção pode ser feita entre regiões (Been e Infranca 2012; Been e Madar 2013).

Para além destes instrumentos, observasse a aplicação de TDCs em planos urbanísticos recentes como “Special West Chelsea District”, “Hudson Yards District” e “East Midtown Rezoning”, onde apesar de suas particularidades, utilizam-se da transferências de direitos de construção como uma forma de

estimular maiores adensamentos em suas zonas de aplicação, condizentes as metas de crescimento urbano estabelecidas pela municipalidade, elevando a importância de TDCs no panorama imobiliário da cidade (Been e Infranca 2012; Been e Madar 2013).

A partir da avaliação dos dados levantados pelo “Furman Center” correspondentes ao registo de transações TDCs realizadas entre 2002 e 2011, observa-se o registo de 410 transações, equivalentes a 7 milhões de m² de área construída projetada. Nestas observa-se uma variação no valor dos coeficientes em função da localização de suas áreas de emissão e em função das áreas de recepção em que podem ser aplicados. Também observa-se uma variação no valor de comercialização de coeficientes, acompanhando a volatilidade registrada no mercado imobiliário da cidade (Been e Madar 2013).

Avaliando o mesmo registo de dados Boffard (2014) observa que a maior parte das transferências executadas é proveniente do instrumento de legislação “Zoning Lot Mergers”, uma vez que a utilização de coeficientes não exige aprovações e é, portanto, mais simples frente aos demais. Para além disto, TDCs podem ser aplicados diretamente em lotes vizinhos, resultando em processos mais rápidos, econômicos e menos burocráticos.

Been e Madar (2013); Boffard (2014) concluem que ao terem o seu uso incorporado aos planos urbanísticos e serem adquiridos de forma prioritária para a aprovação de projetos, TDCs tiveram o seu valor elevado frente a incorporadores em função da forte concorrência e demanda por desenvolvimento na cidade de Nova York.

Been et al. (2014) também aponta que a aplicação de TDCs na cidade de Nova York caminha para uma simplificação de seus processos, dado o grande potencial existente de exploração do instrumento uma vez que, fora das áreas de operação urbana determinadas, estima-se cerca de 1.400 propriedades na cidade com direitos de construção excedentes em relação ao zonamento vigente, correspondentes a aproximadamente 930.000 m² de área que podem ser aplicados em novos empreendimentos.

Boffard (2014) também aponta esta tendência em função do alto grau de especificidade dos novos planos urbanísticos da cidade e as metas locais relacionadas ao planeamento urbano para a provisão de novas habitações e espaços comerciais, calculados sobre uma expectativa de aumento populacional da cidade nos próximos anos, de forma a aumentar a atratividade e segurança de investidores e incorporadores sobre o mercado imobiliário local.

Síntese – Aplicação nos EUA

Os casos americanos demonstram diferentes objetivos relacionados a aplicação de TDC, como iniciativas de preservação (McConnell e Walls 2009), controle do espraiamento urbano (Linkous 2017), reabilitação de áreas urbanas históricas e direcionamento do desenvolvimento (Nelson, Pruetz, e Woodruff 2012) e a promoção do desenvolvimento e infraestrutura urbana atrelados a arrecadação fiscal (Been e Infranca 2012; Been et al. 2014; Been e Madar 2013; Boffard 2014).

Em relação a integração com as estruturas de planeamento, são características estruturas de planeamento descentralizadas, com grande controle das esferas locais, onde a aplicação do instrumento, é apoiada pela alteração de legislações vigentes, relacionadas ao zonamento e uso e ocupação do solo, como os casos aplicados a áreas rurais (McConnell e Walls 2009), ou embasadas sobre a criação de planos urbanísticos específicos, com legislações particulares para áreas de envio e recepção, como os casos aplicados a áreas urbanas (Nelson, Pruetz, e Woodruff 2012) e o plano do estado da Florida (Linkous 2017).

O caso de Nova York, (Been et al. 2014) acaba por demonstrar a integração máxima neste aspeto, uma vez que a comercialização e transferência de coeficientes já está integrada aos instrumentos urbanísticos, e o seu uso é necessário para atingir densidades máximas permitidas.

As formas de financiamento demonstradas, apresentam modelos diversos, com a comercialização de títulos entre particulares, através de leilões públicos, ou por títulos financeiros (McConnell e Walls 2009), ou com contrapartidas aplicadas diretamente no espaço urbano, como os investimentos em infra estrutura na cidade de Nova York, resultantes da aplicação de maiores densidades em empreendimentos particulares (Been et al. 2014).

Em função dos diferentes tipos de financiamento, são gerados diferentes níveis de relações entre agentes públicos e privados, muito influenciadas pelos fatores contextuais. Neste exemplo, se pode citar a cidade de Nova York (Been et al. 2014), onde a alta demanda imobiliária, consegue engajar completamente agentes privados em função dos objetivos de seus planos, e atrelar a aplicação de coeficientes a arrecadação fiscal e a aplicação de contrapartidas no espaço urbano. No caso do plano aplicado na Florida (Linkous 2017), percebe-se que a esfera privada acabou por sobrepor os seus interesses aos objetivos públicos, dado o fator contextual temporal da crise económica.

Por fim, também pode-se afirmar que o aspeto dos fatores contextuais, se relacionam diretamente aos objetivos iniciais, e as demais esferas abordadas, dada a escolha das áreas de emissão e receção, e as condições para a articulação de mercados.

Os casos aplicados a áreas rurais (McConnell e Walls 2009), locais de menor escala com menores mercados, abordam a necessidade de encontrar regiões aptas ao recebimento de maiores densidades, em relação a sua infraestrutura e aceitação comunitária.

2.4. CASOS DE APLICAÇÃO: EUROPA

Prioritariamente a apresentação dos casos europeus, contextualiza-se as diferenças relacionadas a percepção do direito de propriedade entre a Europa e os Estados Unidos, onde diversos países da Europa Ocidental mantêm em suas constituições um princípio de direito unitário de propriedade que engloba o lote, com a sua projeção subterrânea e aérea, em contraponto a separação de direitos apresentada na legislação americana que considera a separação dos direitos da propriedade sob diferentes esferas, sendo este um ponto fundamental na utilização de TDCs e a sua comercialização (Renard 2007).

Observa-se também que, de forma geral, o sistema europeu é orientado sob diferentes fundamentos relacionados a compensação financeira pela restrição de desenvolvimento urbano onde, ao norte da Europa, compensações são pouco comuns dado que o crescimento urbano e a provisão de infraestruturas são fortemente controlados por instrumentos públicos. Ao Sul da Europa, a provisão de infraestrutura e desenvolvimento urbano é refletida em impostos sobre o valor da terra que permitem a governo a manutenção do ganho da capital (Needham 2006; Renard 2007). Estas diferenças acabam por já demonstrar os diferentes fatores contextuais legislativos de adaptação da aplicação de TDCs no cenário Europeu, e influenciar os seus diferentes níveis de sucesso.

França

A questão apontada sobre compensações financeiras norteia a aplicação de TDCs no cenário francês onde a legislação de uso e ocupação do solo, de 1935, não prevê o pagamento de compensações financeiras pela restrição de direitos de desenvolvimento resultantes de regulamentações urbanas. Esta

definição se deu após o estabelecimento do zonamento, em 1932, no primeiro grande plano urbanístico de Paris, o “Plan Prost” (Renard 2006).

O princípio de não compensação foi validado como lei em 1943, em função das necessidades de reconstrução urbanas causadas pela Segunda Guerra Mundial, onde compensações financeiras passam a só ser validadas em casos de diminuição nos direitos adquiridos, relacionados a escrituras ou danos físicos materiais em propriedades (Renard 2006).

Neste contexto a aplicação de TDCs foi introduzida na França na década de 1970, em iniciativas de preservação de áreas naturais, com baixo sucesso ou relevância, pela oposição a legitimidade do instrumento frente aos conceitos da propriedade de terras e compensação financeira por restrição de desenvolvimentos. Esta oposição é somada a estrutura de planejamento centralizada da França que dificultava a adaptação dos instrumentos aos fatores contextuais locais (Fulton et al. 2004; Renard 2007; Renard 2006).

Apesar do baixo sucesso na aplicação do instrumento os autores observam que, a partir de 1980, a descentralização do sistema de planejamento permitiu uma flexibilidade crescente as esferas locais municipais, com mais autonomia para a determinação de instrumentos urbanísticos utilizados e seus coeficientes, o que favoreceu a execução de iniciativas junto aos agentes privados e uma aproximação entre as esferas (Renard 2006).

Este cenário de flexibilidade acabou por se refletir uma abordagem caso a caso na aplicação de instrumentos urbanísticos especiais onde índices de zonamento são negociados diretamente com agentes privados, em função das demandas e expectativas do desenvolvimento do território, minimizando os impactos em relação ao valor da terra na implementação de diferentes planos urbanísticos (Renard 2006).

Holanda

No caso Holandês a literatura também contextualiza a descentralização do poder público, com maior autonomia as esferas locais nas decisões do planejamento e um aumento de ações públicas conjuntas com o mercado privado. A aplicação de TDCs e parcerias público privadas são implementadas ao final da década de 1990, em um cenário de forte controle governamental, tradicional do contexto holandês (Fainstein 2008; Janssen-Jansen, Spaans, e Van der Veen 2008; Janssen-Jansen e B. 2008).

Neste aspecto os autores avaliam o caso de aplicação de TDCs no projeto experimental, “Space for Space” na porção sudeste da Holanda, com o objetivo de reabilitação e reconversão de zonas rurais ociosas em zonas urbanizadas. Neste projeto, TDCs foram propostos a proprietários de lotes como uma contrapartida financeira para a reconversão de propriedades, como uma forma de levantamento de capital para o financiamento e reabilitação de terrenos, uma vez que, a compra de títulos permita a aplicação de maiores densidades para novas urbanizações promovidas pela iniciativa privada (Janssen-Jansen, Spaans, e Van der Veen 2008; Janssen-Jansen e B. 2008).

O projeto abriu precedentes para novas formas de interação entre as esferas público e privadas, frente a grande tradição holandesa de compra e controle de posse de terras, onde TDCs foram aplicados como uma forma de compensação financeira, também um precedente em relação a legislação holandesa, que não prevê a separação dos direitos de propriedades e compensações financeiras pela restrição de uso de terras (Janssen-Jansen, Spaans, e Van der Veen 2008; Janssen-Jansen e B. 2008).

Áreas rurais abrangidas pelo programa tiveram o seu zonamento alterado, e foram consideradas como áreas urbanas de forma a permitir a incorporação de unidades habitacionais. Proprietários tinham a prioridade e incentivos para a venda de seus terrenos, ou compra de outros lotes, onde poderiam negociar

a venda de coeficientes de direitos de construção respetivos aos seus lotes, para aplicação em outros terrenos. Pelo fato da venda de terrenos não ser obrigatória, muitos proprietários optaram por não vender os seus lotes pelos valores ofertados relacionados aos coeficientes, fato que prejudicou os resultados esperados pelos agentes privados na compra de terrenos e incorporação de novas unidades, o que resultou em uma baixa performance comercial do plano. Este baixo desempenho também é associado com a alta interferência de agentes públicos na mediação de processos, pela burocratização e baixa autonomia do mercado privado (Janssen-Jansen e B. 2008).

O alto controle da esfera pública pode ser observado na comercialização de direitos de construção em Amsterdão, na implementação do projeto South Axis na porção sul da cidade, um empreendimento imobiliário de uso misto com alta densidade concebido a partir de um plano de reabilitação municipal da área. A concessão de coeficientes adicionais de construção foi feita pela esfera pública a partir da negociação de contrapartidas físicas, relacionadas a execução de infraestruturas urbanas custeadas por agentes privados. Dada a especificidade dos objetivos do plano urbano desenvolvido, a esfera pública teve total controle sobre as negociações e conseguiu engajar a esfera privada na intervenção em uma área de exceção favorável a demanda imobiliária por novos empreendimentos na cidade de Amsterdão (Fainstein 2008).

Os casos demonstram que o contexto Holandês é caracterizado por uma forte estrutura governamental de controle do planeamento urbano, onde a excessiva intervenção na venda de coeficientes e regulamentação de valores de venda acabou por inibir a formação de mercados, comprometendo os resultados esperados no plano “Space for Space”. Já o caso avaliado em Amsterdão demonstra um maior sucesso na negociação de coeficientes a partir da execução de contrapartidas em infraestruturas urbanas, denotando uma ação gestora a agentes públicos frente a ação dos privados, condizente a tradição holandesa de planeamento.

Itália

A Itália, a partir do final da década de 1980, também passa por um processo de descentralização das regulamentações de planeamento urbano, que passam a ser elaboradas na escala municipal em função das prioridades locais, imprimindo a esfera nacional uma visão supra municipal de gestão em função dos princípios estabelecidos nas leis nacionais e no Plano de Coordenação Territorial Provincial (Leoni 2008).

Juntamente à descentralização, os municípios reduzem os seus recursos para desapropriações, uma vez que, dada a estimativa do valor de propriedades pelo mercado, dificultando a aquisição de propriedades para propósitos públicos. Com isto aumentam as parcerias público privadas estratégicas, dada a competitividade territorial para a solicitação de financiamentos no contexto italiano, fator que acabou favorecendo interesses privados frente aos públicos (Leoni 2008).

Neste contexto a criação do instrumento do “Plano Integrado de Intervenção” (Intervention Integration Plan - IIP) é feita com o intuito de legitimar a implementação de projetos de reabilitação urbana através de parcerias junto a agentes privados e definir o escopo de ação e responsabilidades das esferas (Leoni 2008).

TDCs foram aplicados, a partir da década de 90, como instrumentos complementares em planos urbanos público-privados que visavam a reabilitação urbana de áreas periféricas e a conversão de áreas rurais para urbanas, como uma alternativa financeiramente mais vantajosa que a desapropriação (Micelli 2002).

A partir da elaboração de planos urbanísticos que atribuíam áreas de intervenção, proprietários afetados poderiam negociar o valor correspondente a transferência de seus direitos de construção, como uma forma de compensação financeira onde valores eram atribuídos a partir dos índices de zonamento atrelados ao plano de intervenção, e nivelavam o valor de propriedades. Em alguns, à venda de coeficientes foi mediada por instituições financeiras, como os casos das cidades de Turim, a região de Emília, Placência, Casalecchio di Reno e Parma, como uma forma de legitimar o valor de títulos e dissociá-los dos interesses públicos (Micelli 2002).

Lazzarini e Chiarini (2017) avaliam que a aplicação de TDCs poderia ser ampliada a escala inter-regional, em processos de reconversão de zonas industriais para zonas urbanas na região norte da Itália, no vale de Seriana. Os autores propõem que a utilização do instrumento deve ser baseada na criação de planos de cooperação intermunicipal como uma forma de assegurar os ganhos financeiros entre municípios e promover reabilitações de zonas periféricas.

Espanha

No contexto espanhol TDCs foram empregados, inicialmente na década de 80, para a promoção de preservação de edifícios históricos. Foram aplicados nos municípios Elda, Petrer e Valencia no ano de 1978 e, posteriormente, ao município Getafe (província de Madrid) e Jerez (província de Cádiz, Andaluzia). Como não eram previstos por lei, a sua utilização foi aprovada em tribunal em 1982, entendida como uma simplificação de indenizações por mudanças de zonamento e compras de lotes privados pelo poder público, onde eram considerados como uma forma menos burocrática e mais rentável para a aplicação de indenizações a proprietários privados (Blanc 2008).

O sistema legal espanhol também apresenta características descentralizadas, onde as esferas municipais são responsáveis pela criação e aplicação de leis de planeamento urbano de acordo com as metas regionais, coordenadas pelos preceitos e diretrizes nacionais. As leis são baseadas em planos de uso e ocupação do solo e taxas de zonamento, e consideram que compensações financeiras a proprietários só podem ser aplicadas em casos de alteração de uso do solo e revisões de índices de zonamento, em lotes específicos ou macrorregiões, com indenizações estimadas em relação ao valor de propriedades (Blanc 2008).

Blanc (2008) avalia três estudos de caso de aplicação de TDCs, nomeadamente, a reabilitação de edifícios históricos em Almería (Andaluzia), e Valencia, nas requalificações urbanas aplicadas a Avenida de França e a zona de Orriols.

Em Almería, TDCs foram empregados em 1984 como uma ferramenta para viabilizar a reabilitação de edifícios históricos em sua zona central, a partir da elaboração de uma lei de preservação de patrimônio que proibia a demolição dos mesmos. Proprietários deveriam então promover a reabilitação de edifícios, ou deveriam cede-los a municipalidade para restauro e posterior uso público, onde receberiam os direitos de construção respetivos para venda ou aplicação em futuros empreendimentos como uma forma de compensação financeira (Blanc 2008).

Isto possibilitou a municipalidade uma abordagem unificada à diferentes proprietários, e a angariação de espaços e propriedades sem custos diretos. O processo acabou por gerar 146 transações, entre 1984 e 1988, tornando-se obsoleto a longo prazo, uma vez que, proprietários acabaram por se interessar pela promoção da reabilitação do edificado como investimento imobiliário (Blanc 2008).

Em Valencia TDCs foram aplicados a partir da conceção de um plano urbanístico geral, aprovado em 1988, que dividia a cidade em diferentes setores e lotes e atribuíam diferentes usos e coeficientes de aproveitamento do solo, visando a criação de 20 mil novas unidades habitacionais. A partir da setorização, foi calculado um coeficiente médio de desenvolvimento para a cidade, baseado em um levantamento de

valores do mercado imobiliário, cujo montante total de potencial de desenvolvimento atribuído pelo plano geral urbanístico foi dividido pela área total ocupada pelos setores e a reserva desejada de espaços públicos (Blanc 2008).

Neste plano urbanístico, TDCs foram implementados para equalizar as diferenças relacionadas a áreas já construídas em propriedades e, prover a compensação em relação aos novos índices, onde a transferência de coeficientes para áreas de receção considerava uma percentagem de área doada a municipalidade para usos públicos, de forma a viabilizar a execução de novas infraestruturas planejadas (Blanc 2008).

Essa sistemática foi aplicada na reabilitação da avenida de França em Valencia, pela proposta de alteração de solos rurais e requalificação de lotes industriais para a previsão de novas unidades habitacionais e espaços públicos entre a zona central da cidade e a sua zona portuária. Na aplicação, todos os proprietários foram afetados pelo processo, pela necessidade de venda de suas propriedades ou a utilização de TDCs, calculados a partir do valor estimado de terrenos. Apesar da complexidade do processo e a grande quantidade de agentes envolvidos, o projeto foi concluído com sucesso em 1996 (Blanc 2008).

Blanc (2008) afirma que o modelo aplicado em Valencia foi posteriormente importado a demais regiões da Espanha, validado em 2007 como um modelo operacional básico para a promoção de reabilitações urbanas em nível nacional. Pode-se afirmar que a aplicação de TDCs no contexto espanhol foi bem-sucedida pela sua integração aos instrumentos do planeamento e aplicação relacionada à planos urbanísticos, além de capacidade de engajamento entre agentes públicos e privados frente aos objetivos dos planos e controle sobre os valores praticados.

Alemanha

A literatura recente (Henger 2013; Henger e Bizer 2010; Meub et al. 2017, 2016) aponta que TDCs poderiam ser empregados no contexto da legislação alemã para a promoção de políticas de contenção do espraiamento urbano, de forma integrada aos instrumentos existentes de zonamento e uso e ocupação do solo com aplicações feitas em escalas regionais (Henger e Bizer 2010).

Henger (2013) propõe a simulação da aplicação de modelos de transferência de coeficientes na região de Hanover, de forma a avaliar se o mercado existente na região responderia aos objetivos da aplicação para a contenção do espraiamento urbano. A partir do levantamento de diferentes variáveis de 11 municipalidades componentes da área é composto um plano urbanístico que determinava os usos do solo, zonamento e empreendimentos pretendidos na área no período de 2010 a 2024. Dada a estimativa de uma gradual redução de atividades industriais e comerciais periféricas as áreas de aplicação, as simulações propostas demonstram que a utilização da transferência de coeficientes seria uma forma eficiente para o levantamento de montantes financeiros que poderiam ser aplicados na reabilitação urbana da área, e, portanto, efetivos na promoção da redução do espraiamento urbano.

A partir dos resultados estimados na pesquisa de Henger (2013), Meub et al. (2017) avaliam que a comercialização de coeficientes deveria ser baseada em leilões de compra e venda, programada de forma dissociada de ciclos eleitorais onde o Estado promoveria o leilão para a compra por municípios, que recuperariam o investimento com a realização de novos projetos em parceria com o mercado privado. Os autores também apontam que, zonas com taxas de decréscimo populacional poderiam comercializar coeficientes para outros municípios, de forma a levantarem recursos financeiros para a promoção de objetivos governamentais.

As simulações acadêmicas avaliadas demonstram que a Alemanha tem um cenário político favorável para a utilização das transferências de direitos de construção, onde a aplicação do instrumento de forma

integrada as diretrizes de planeamento permitiram a criação de mercados efetivos de cooperação regional com resultados estimados favoráveis do ponto de vista fiscal e urbano.

Suíça

Assim como a Alemanha, a Suíça também não apresenta históricos de aplicação de TDCs em suas políticas de controle de território, mas a literatura apresenta ensaios de simulações de aplicação da ferramenta em âmbito acadêmico.

Menghini et al. (2015) propõe a utilização de TDCs como uma forma de compensação financeira em função da redução de índices de aproveitamento do solo em zonamentos, com uma aplicação associada as metas Suíças de contenção do espraiamento urbano, aprovadas em seu parlamento em 2013. Dada a autonomia administrativa regional existente, propõe-se a definição de áreas de receção pelas administrações municipais, sendo priorizadas áreas para novos desenvolvimentos urbanos próximas a infraestruturas existentes, apropriadas para maiores adensamentos. As áreas de emissão dos coeficientes compreenderiam áreas urbanas degradadas com baixas densidades, que poderiam ser reconvertidas para solos rurais, de forma a atingir as metas federais do país de contenção do espraiamento urbano (Menghini et al. 2015).

TDCs poderiam ser aplicados como uma forma de compensação financeira em função das restrições impostas, sem a utilização de receitas fiscais públicas, pelo estímulo a venda de coeficientes entre proprietários através de leilões municipais anuais, em um período de 5 anos, de forma que, as municipalidades avaliassem resultados atingidos e com a possibilidade de reverter diretrizes, se necessário. As simulações demonstram que a aplicação de TDCs seria efetiva portanto, a partir de uma aplicação e regulamentação de âmbito nacional atrelada as diretrizes de contenção do espraiamento urbano (Menghini et al. 2015).

Ponto de Síntese – Casos Europeus

Os casos apresentados no âmbito europeu, apresentam a utilização de incentivos urbanísticos a partir da transferência de direitos de construção, aplicados principalmente a objetivos relacionados a promoção de compensações financeiras a proprietários, em processos de reabilitação urbanas pela requalificação de áreas industriais (Janssen-Jansen e B. 2008; Leoni 2008; Micelli 2002; Blanc 2008), grandes planos urbanos (Fainstein 2008) e avaliações acadêmicas relacionadas a aplicação de coeficientes, em processos de reabilitação urbana e contenção do espraiamento urbanos, como compensações financeiras e instrumentos fiscais (Henger 2013; Meub et al. 2017). Por fim, também são aplicados em iniciativas de preservação de áreas naturais (Renard 2006).

Os casos Europeus também apresentam estruturas de planeamento descentralizadas, caracterizadas pela autonomia regional e municipal, e a formatação de planos urbanísticos focados em problemáticas locais, integrados aos mercados locais existentes.

Os casos demonstram que a aplicação do instrumento, de forma geral, acaba sendo associada a criação de planos urbanísticos especiais, relacionados as estruturas de planeamento urbano existentes, que acabam por criar situações de exceção, aos instrumentos existentes.

A integração com o planeamento nos planos europeus, pode ser associada as formas de financiamento, dada a comercialização de coeficientes como formas de compensação financeira a proprietários, embasadas por planos detalhados com grande controle de resultados.

Isto pode ser observado no caso holandês (Janssen-Jansen e B. 2008; Fainstein 2008), Espanhol (Blanc 2008) e Italiano (Leoni 2008; Micelli 2002; Lazzarini e Chiarini 2017), onde a aplicação do instrumento é empregada sobre legislações urbanísticas especiais, com o intuito de utiliza-los para a arrecadação fiscal, e compensação financeiras a proprietários, portanto, representam situações de exceção ao planejamento local, com vantagens em relação aos objetivos.

Em função disto, as formas de financiamento acabam por coordenar as relações entre agentes públicos e privados, em função do engajamento de proprietários frente aos planos urbanísticos, e a regulamentação de valores.

O engajamento de proprietários é demonstrado no caso espanhol (Blanc 2008), que deveriam aderir a coeficientes ou aplicar a doação de suas propriedades a esfera pública, e no caso Holandês, onde a participação eletiva de proprietários acabou prejudicando a aplicação dos objetivos dos planos (Janssen-Jansen e B. 2008).

A regulamentação de valores, é demonstrada no caso Italiano, pela quantidade de coeficientes disponíveis para aplicação, o que acabava por regular os valores praticados, (Micelli 2002) e no caso Holandês, onde a influência da esfera governamental na determinação de valores acabou por inibir os efeitos esperados espaciais esperados, e a arrecadação (Janssen-Jansen e B. 2008).

O caso holandês (Fainstein 2008) também demonstra a comercialização de incentivos, a partir da cobrança da execução de contrapartidas por agentes privados, como o plano aplicado a Amsterdão.

Já os casos estudados no âmbito alemão e suíço (Henger 2013; Meub et al. 2017), demonstram a percepção dos autores de que a comercialização dos títulos se dará de forma mais eficiente, pela negociação e comercialização feita por instituições particulares. Estes casos também demonstram a ampliação da escala de aplicação de planos, que apesar de focados sobre situações locais específicas, sugerem a cooperação da esfera regional como uma forma de desenvolver mercados de comercialização, também sugerida no caso italiano (Lazzarini e Chiarini 2017).

Em relação aos fatores contextuais, a criação de planos específicos de intervenção urbana acaba por resultar em ações programadas muito correlacionadas aos objetivos pretendidos, nos diversos cenários vistos, onde planos foram aplicados em momentos e regiões, capazes de organizar mercados internos.

Sob este aspeto, pode-se ressaltar o caso francês (Renard 2006), onde aplicações não foram bem sucedidas, dados os fatores da legislação local, que aplicam diferentes interpretações a compensação financeira e a separação dos direitos de desenvolvimento de propriedades.

2.5. CASOS DE APLICAÇÃO: ÁSIA

A literatura avaliada com casos de aplicação de TDCs na Ásia considera casos no Japão, Taiwan, China, Hong Kong e Coreia do Sul.

Japão

As legislações urbanísticas do Japão caracterizam diretrizes de abrangência nacional, regional e local, embasadas por planos de uso e ocupação do solo maioritariamente regionais e locais com grande flexibilidade. O planejamento aborda as áreas urbanas a partir de classificações como, “áreas de promoção”, dedicadas a novas incorporações e “áreas de controle”, com diretrizes de preservação e doze diferentes classificações de usos do solo, residenciais, comerciais e industriais. Outra característica particular do contexto Japonês é a formatação de lotes, muito fragmentados e com diversos proprietários, fazendo

com que processos de urbanização e incorporação de empreendimentos sejam demorados em função da quantidade de agentes envolvidos (Chorus 2008).

Neste contexto, TDCs foram utilizados no projeto de reabilitação urbana do distrito de “Marunouchi”, no centro de Tóquio em 1986, com o objetivo da criação de novas infraestruturas urbanas, unidades residenciais e comerciais juntamente à edifícios históricos preservados, em uma área classificada sob três diferentes densidades (Chorus 2008).

Na reabilitação de edifícios protegidos, os coeficientes de construção adicionais respectivos não utilizados poderiam ser transferidos e aplicados a novas incorporações, nos lotes adjacentes vizinhos, podendo ser somados a outros incentivos relacionados a usos e configurações específicas de projetos, como a previsão de áreas de fruição e estar públicas (Chorus 2008).

Os coeficientes eram comercializados por entidades privadas, e em casos onde os coeficientes excedentes ultrapassavam as densidades máximas permitidas nos lotes vizinhos, eles poderiam ser vendidos a diferentes investidores. Como exemplo cita-se o caso da Estação Central de Trens de Tóquio, que comercializou os coeficientes excedentes como títulos financeiros que seriam válidos para aplicação por 20 anos. Com o montante financeiro levantado, a estação pode ser reabilitada e modernizada (Chorus 2008).

O autor ainda destaca que a aplicação de TDCs são compatíveis e reforçam o estilo de planejamento urbano japonês, voltado a criação de planos urbanísticos flexíveis apoiados sobre políticas neoliberais de desenvolvimento econômico, com foco no direcionamento de recursos privados em prol dos objetivos públicos a partir da oferta de grandes contrapartidas de desenvolvimento e adensamento, criando situações atrativas para a iniciativa privada (Chorus 2008).

China

A literatura relacionada aos casos Chineses caracteriza a estrutura legislativa do país relacionada aos direitos de propriedade e a sua estrutura hierárquica do planejamento urbano, onde é feita uma revisão sobre aspectos da aplicação de TDCs para a promoção de preservação na província de Zhejiang, no Leste da China (Wang, Tao, e Tong 2009).

Ao longo das últimas décadas, a transição econômica da China promoveu uma gradual descentralização de suas estruturas de planejamento urbano e um aumento na autonomia de governos locais, para que medidas mais efetivas relacionadas ao território pudessem ser implementadas, dentre as quais, parcerias com agentes privados, dadas as altas taxas de crescimento urbano registradas (He e Wu 2009).

A legislação chinesa considera uma divisão da propriedade entre direitos de posse e de uso de forma dissociada, onde a propriedade é do estado, sendo a sua venda proibida, e os seus direitos de uso são negociados como commodities de mercado, onde os direitos de uso de terras urbanas podem ser transferidos ou vendidos. O governo pode ofertar esses direitos através de leilões, concursos ou negociações diretas com agentes privados, válidos por períodos específicos e determinados em função do uso de ocupação do solo e zonamento pretendidos. Uma vez que os empreendimentos estão concluídos, investidores podem comercializar livremente unidades produzidas, por já terem exercido o direito de uso do solo (Hin Li e Gan 2013).

Desde 1997, a estrutura do planejamento urbano Chinês apresenta um plano de uso e ocupação do solo com diretrizes nacionais, com medidas focadas na contenção do espraiamento urbano e preservação de áreas rurais. A aplicação deste plano iniciou um processo de descentralização do planejamento, por envolver esferas regionais do governo, que apresentaram balanços relacionados as necessidades de

preservação de áreas rurais nas províncias, e métricas de projeção de crescimento de zonas urbanas (Wang, Tao, e Tong 2009).

O plano nacional de uso e ocupação do solo propunha ações de regulamentação de ocupação e índices de construção particulares a cada território, juntamente a demarcação de zonas de incentivo, preservação e percentagens de áreas agrícolas desejáveis em proporção as zonas urbanas (Wang, Tao, e Tong 2009).

TDCs foram aplicados na província de Zhejiang, para a promoção da preservação de áreas naturais e rurais, uma vez que os índices estabelecidos no plano nacional impediam a expansão de sua zona urbana, crescente em função das altas taxas de crescimento apresentadas na província nas últimas três décadas. Foram determinadas áreas de preservação em zonas naturais e rurais com índices de uso e ocupação do solo atribuídos, onde os direitos de construção respetivos podem ser transferidos para aplicação em áreas urbanas demarcadas, que indicavam a necessidade de maiores taxas de desenvolvimento do que as estabelecidas pelo plano Federal. As regras foram aplicadas com uma amplitude inter-regional, permitindo a transferência de coeficientes de zonas com menores pressões de desenvolvimento para localidades de maior demanda (Wang, Tao, e Tong 2009).

Os autores afirmam que a política foi eficiente na manutenção das áreas agrícolas desejáveis para a província, assim como no levantamento de fundos fiscais, reaplicados na ampliação da infraestrutura urbana. Também indicam que a aplicação do instrumento em nível nacional permitiria que regiões negociarem direitos de construção entre si, minimizando a disparidade dos índices de desenvolvimento determinados pelo governo nacional e permitindo maiores arrecadações fiscais regionais e um incremento económico relacionado ao aumento do número de empreendimentos planeados (Wang, Tao, e Tong 2009).

Taiwan

A estrutura de planeamento urbano de Taiwan é caracterizada por um forte controle estatal, herdado da aplicação do regime socialista de seu período sob a jurisdição da República da China. Dada a prática governamental de “reserva de terras privadas” para a incorporação de infraestruturas públicas futuras, indicava que os lotes reservados mantinham taxas de zonamento e usos validas por quinze anos. Essa prática foi encerrada em 1988, e proprietários passavam a ter direito a uma compensação financeira em casos onde o Estado não foi capaz de incorporar as propriedades e atribuir os usos públicos designados (Shih e Chang 2015).

Neste contexto, a transferência de direitos de construção foi inicialmente aplicada em 1997 como um modelo de compensação financeira para proprietários, que poderiam transferir os coeficientes respetivos de seus lotes para a aplicação em novos empreendimentos em áreas de reabilitação urbana, recebendo os valores correspondentes as densidades de incorporadores privados. Observa-se que este processo foi aplicado de forma experimental, sem regulamentações, o que acabou por incentivar a criação de relações de interesse e um mercado de especulação, onde muitos investidores negociaram diretamente o valor de coeficientes com proprietários para depois revende-los, dado o cenário de livre mercado (Shih e Chang 2015).

A aplicação desregulada do instrumento acabou influenciando a criação de políticas urbanas voltadas as necessidades do mercado, onde a transferência de coeficientes excedentes só foi permitida entre lotes adjacentes na mesma zona e em casos onde uma percentagem da área dos lotes deveria ser cedida para o desenvolvimento de infraestruturas públicas. Os coeficientes atribuídos a lotes específicos,

anteriormente públicos, fizeram com que o valor de lotes fosse elevado, frente a outras zonas, causando uma concentração de investimentos em zonas específicas (Shih e Chang 2015).

Estimasse que, desde o ano 2000, a cidade de Taipé registou aproximadamente 900 processos de TDCs, envolvendo 124 mil hectares de terra, vendidos maioritariamente a investidores internacionais. Os autores buscam uma avaliação dos efeitos espaciais promovidos pela aplicação dos TDCs, com foco específico no distrito de Sanchong (em Nova Taipé), e ao promover o mapeamento dos coeficientes transferidos entre 2004 e 2011, observam que, foram aplicados na produção de habitações de luxo as margens do rio no distrito e edifícios corporativos em seu centro, como resultado das regras estabelecidas a da localização maioritária de lotes anteriormente reservados, apontando que, a promoção de melhorias e infraestruturas urbanas atreladas a transferência de coeficientes privilegiou poucas regiões (Shih e Chang 2015).

Hong Kong

O debate relacionado a aplicação de TDCs em Hong Kong avalia a sua aplicação para a reconversão de terras rurais na década de 1960, e propõe a aplicação da ferramenta no panorama contemporâneo da cidade como uma ferramenta para incentivar a preservação de patrimônios edificados urbanos (Chan e Hou 2015; Li 2008).

TDCs foram aplicados em Hong Kong no período de 1960 a 1980 como uma forma de compensação financeira na conversão de solos rurais para solos urbanos, onde a incorporação nestes lotes permitia a utilização de índices extras de adensamento da ordem de 40%, em relação as áreas dos terrenos. Este sistema foi aplicado de forma efetiva até 1980, até ser substituído por compensações financeiras, dada a escassez de lotes rurais para reconversão. O governo permitia então a compra de coeficientes em solos protegidos de distritos vizinhos, e passa a incentivar o desenvolvimento de empreendimentos de grande porte em terrenos privilegiados (Chan e Hou 2015; Li 2008).

O planejamento urbano em Hong Kong conta com um plano de uso dos solos atrelado a um sistema de zonamento, que prevê coeficientes adicionais de construção calculados em função da área de implementação de projetos e de determinados usos e características projetais previstas. Coeficientes adicionais também podem ser cedidos a partir da negociação de contrapartidas, relacionadas a previsão de áreas públicas em lotes e parcerias público privadas para a execução de infraestruturas urbanas. Portanto, pode-se avaliar que o próprio zonamento incorpora a previsão de instrumentos similares a TDCs no caso de Hong Kong (Li 2008).

Ambos os autores avaliam a aplicação de TDCs seria efetiva como incentivo financeiro a preservação do patrimônio edificado existente, dada a grande especulação imobiliária e a continua demanda por desenvolvimento e altas densidades populacionais na cidade, que podem pôr em risco a preservação de seu patrimônio, estimado em mais 1400 edifícios classificados como patrimoniais, sendo 1059 particulares, evidenciando um grande potencial para a aplicação de TDCs (Chan e Hou 2015; Li 2008).

Os autores apontam que a aprovação de TDCs demandaria uma revisão geral legislativa e a elaboração de novas regras urbanísticas, de forma a legitimar a função do instrumento para preservação e atrelar a sua aplicação não somente a novos desenvolvimentos, mas também a processos de reabilitação urbana, dada a baixa quantidade de áreas de envio disponíveis e o alto índice de adensamento existente (Chan e Hou 2015; Li 2008).

Coreia do Sul

O contexto do planejamento urbano na Coreia do Sul é caracterizado por uma estrutura centralizada, com grande hierarquia vertical entre as esferas centrais, provinciais e locais, regidas por diretrizes gerais intergovernamentais validas a cada 10 anos que fornecem um modelo de componentes espaciais para ser aplicado as escalas provinciais e locais, englobando diretrizes urbanas, industrias, de reabilitação e provisão de infraestruturas (Cho 2002; Cho 2008).

A relação hierárquica entre regiões é regulada pelo estatuto jurídico da Lei de Planejamento do Território Nacional que estabelece que nenhum órgão público pode promulgar um conselho ou realizar qualquer planejamento que não esteja em conformidade com as diretrizes do plano nacional aprovado, limitando as decisões de esferas locais frente questões particulares de cada região. Os governos provinciais acabam sendo responsáveis pela implementação destas políticas e programas nacionais, com um papel supervisor de controle frente a jurisdições locais (Cho 2008).

Neste contexto hierárquico, regiões com necessidades específicas recebem planos especiais com diretrizes elaboradas pelo poder nacional e de cooperação regional, como o caso da Cidade de Seul, tratada por uma legislação distinta separada do alcance do plano nacional, que busca reduzir pressões relacionadas ao seu desenvolvimento urbano (Cho 2002; Cho 2008).

A lei PUNTA (“Planning and Use of National Territory Act”) elaborada pela esfera central do governo é a que contém as regulamentações relacionadas ao planejamento para o uso do solo, zonamentos, taxas de densidades, diretrizes relacionadas ao design urbano e provisão de infraestruturas necessárias que devem ser aplicadas nas esferas regionais para a formação de planos locais. A lei permite a utilização de densidades adicionais nos projetos a partir da negociação de contrapartidas físicas, relacionadas a características arquitetônicas específicas ou a necessidade de provisão de infraestruturas públicas. Já a lei SAURP (“Special Act for Urban Readjustment Promotion”) permite a transferência de direitos de construção excedentes entre terrenos distintos, em uma dinâmica semelhante as áreas de emissão e recepção de planos TDCs (Cho 2008).

Para além das leis nacionais de diretrizes gerais, em âmbito local há as DUP (“Districts Units Planning”), que permitem a criação de áreas especiais de intervenção onde densidades adicionais podem ser aplicadas em projetos em áreas urbanas e não urbanas, que contemplem as contrapartidas de infraestrutura indicadas na lei nacional calculadas em função dos impactos de novos projetos. Os coeficientes adicionais cedidos podem ser aplicados nas edificações projetadas aumentando a sua área construída (Cho 2008).

Correlacionado a sua aplicação com TDCs, são avaliados três casos de aplicação da ferramenta na cidade de Seul, em distritos e bairros enquadrados como DUPS. No primeiro, no bairro de Leonong-dong, a incorporação de novas áreas residenciais e comerciais foram combinadas com a provisão de espaços verdes e áreas de fruição pública doadas a municipalidade, gerando uma densidade adicional de 62% em relação a área dos lotes, adicionais a densidade de 480% permitida para a edificação, somatória que considera índices mínimos e bônus relacionados as características do projeto (Cho 2008).

No bairro de Sinseol-dong, a construção de um edifício comercial em três lotes, com área total de 1501,6 m², recebeu 60% de densidades adicionais também em função da provisão de áreas verdes e espaços de fruição pública doados para a municipalidade, onde para além da densidade de 300% permitida foi atribuído um bônus de 60% (Cho 2008).

No caso do distrito de Bangbae-dong, a necessidade de ampliação da linha 7 da rede de metro de Seul e a grande quantidade de lotes fragmentados fizeram com que regras especiais fossem desenvolvidas para facilitar a implementação de projetos de grandes escalas, através da possibilidade de proprietários individuais transferirem o seu direito de propriedade para uma empresa construtora, de forma a viabilizar a

implantação de um empreendimento de uso misto com 3 edifícios e áreas diversas doadas para uso público. Dado o complicado processo de transferência de direitos e a previsão de infraestrutura pública, o empreendimento alcançou uma densidade de 775%, e demonstra uma forma de promoção do desenvolvimento urbano sem gastos públicos para desapropriações e readequações de lotes pelo engajamento de proprietários aos planos (Cho 2008).

Ao avaliar os casos Cho (2008) conclui que DUPs são uma abordagem combinada entre a estrutura tradicional de planejamento territorial da Coreia e ferramentas de incentivos de mercado, que conseguem engajar agentes privados para a execução de diretrizes públicas pela oferta de benefícios. O autor entende que esta abordagem pode ser relacionada a planos TDCs por serem aplicadas em áreas determinadas e em projetos detalhados, capazes de mobilizar fundos privados frente aos objetivos públicos.

Ponto de Síntese – Casos Asiáticos

Os casos asiáticos apresentam objetivos variados, relacionados a aplicação dos instrumentos, a planos de reabilitação e desenvolvimento urbano, como Japão (Chorus 2008), preservação de áreas naturais e controle do espraiamento urbano na China (He e Wu 2009; Hin Li e Gan 2013; Wang, Tao, e Tong 2009), compensações financeiras a proprietários pelo uso de lotes privados para infraestruturas públicas em Taiwan (Shih e Chang 2015) e Coreia do Sul (Cho 2008), e compensações financeiras e incentivos a adensamento construtivo, aplicados em Hong Kong (Chan e Hou 2015).

Demonstram uma grande adaptabilidade da aplicação do instrumento, para diferentes iniciativas e objetivos, refletidas nas estruturas político e urbanas, com diferentes níveis de autonomia, em planos com objetivos muito relacionados aos fatores contextuais particulares.

As relações com os sistemas de planejamento urbano, são diversas, onde no Japão (Chorus 2008) e Coreia do Sul (Cho 2008), os incentivos são aplicados a planos urbanos específicos, com diretrizes focadas em provisões públicas no espaço urbanos. Em Hong Kong (Chan e Hou 2015), o caso ilustrado demonstra que coeficientes adicionais de construção, foram aplicados de forma integrada as diretrizes de zonamento, como compensações financeiras a processos de requalificação de solos urbanos.

Em Taiwan (Shih e Chang 2015), incentivos relacionados a coeficientes adicionais são aplicados de forma flexível, com poucos critérios de regulamentação atrelados as diretrizes de planejamento.

O caso abordado na China (Wang, Tao, e Tong 2009), indica que a aplicação de coeficientes, em processos de contenção do espaço urbano, necessitam da criação e adaptação das legislações de planejamento e zonamento. O mesmo é refletido na proposta de aplicação em Hong Kong, para a reabilitação de edifícios patrimoniais.

A relação público-privada nos diversos casos, reflete situações de controle sobre a ação de agentes particulares, regulamentada por planos urbanísticos específicos, elaborados em função da demanda dos mercados internos e necessidades urbanas, como os casos do Japão, Coreia do Sul e China.

As formas de financiamento, portanto, são variáveis, e relacionadas aos objetivos dos planos, atreladas a acumulação fiscal para indenizações, ou a aplicação direta a infraestruturas urbanas.

2.6. CASOS DE APLICAÇÃO: AMÉRICA LATINA

Os processos de urbanização na América Latina são associados a uma forte pressão pela oferta de infraestrutura e serviços, resultando em incrementos significativos nos valores das terras, e um cenário de distribuição desigual desta valorização entre proprietários e outros agentes envolvidos (Smolka 2014).

O panorama contemporâneo dos países da América Latina aponta a processos de descentralização fiscal, influenciando a formatação de estratégias mais progressistas de planejamento e gestão urbana, além de um aumento da conscientização social e a demanda por políticas públicas equitativas (Smolka 2014).

Sendo as grandes cidades latino americanas caracterizadas, de forma geral, por morfologias com núcleos urbanos desenvolvidos e zonas periféricas que carecem de infraestruturas urbanas, nas últimas décadas o planejamento urbano, apoiado sobre processos de descentralização governamental, acabou refletindo novas formas de envolvimento de agentes privados em iniciativas públicas e em processos com maiores considerações pragmáticas relacionadas a recuperação de incrementos de valor da terra capazes de gerar recursos fiscais que podem ser reaplicados na reabilitação urbanística (Smolka 2014; Duren 2006).

As leis e ferramentas relacionadas a recuperação da valorização do solo são baseadas na ideia de que o governo deve poder recuperar parte da valorização fundiária, feita em função do investimento em infraestrutura ou urbanizações, sendo uma importante alternativa para a arrecadação fiscal que pode ser reaplicada em outras iniciativas urbanas (Cuenya e Corral 2011).

Portanto, as legislações de recuperação das mais valias do solo acabam por conjugar a criação de planos e instrumentos urbanos especiais aplicados a zonas determinadas e objetivos específicos, que ofertam incentivos relacionados a coeficientes de construção mais permissivos e permitem a captação fiscal de recursos financeiros para serem reaplicados a infraestruturas urbanas. Os casos do contexto latino americano acabam por demonstrar esta relação.

Chile

Os instrumentos de recuperação da valorização do solo tiveram a sua aplicação iniciada no Chile no final do séc. XIX, e, em sua capital Santiago na década de 1930, em projetos de desenvolvimento urbano de sua área central, sob o espectro de governos neoliberais e ditatoriais, que financiavam os investimentos em infraestrutura urbanas como avenidas e linhas ferroviárias, a partir da coleta de impostos sobre propriedades (Cáceres Quiero e Sabatini Downey 2015; Smolka 2014).

A partir da década de 1970, o Chile foi impulsionado por uma estratégia macroeconômica de livre mercado, apoiada por seu regime ditatorial, que promoviam o crescimento econômico através de processos de industrialização e desenvolvimento do mercado de serviços (Aguilar, Oliva, e Laclabere 2016; Garza 2017). Em 1974, sob um novo governo ditatorial, a recuperação de mais valias fundiárias é aplicada na capital Santiago no desenvolvimento de infraestruturas no bairro “Providencia”, onde desapropriações de terrenos privados foram feitas como contrapartidas ao desenvolvimento urbano da região, para a abertura de novas avenidas e expansão da linha do metro (Cáceres Quiero e Sabatini Downey 2015; Smolka 2014).

A liberalização econômica e as políticas consensuais aplicadas as cidades fortaleceram o papel do mercado nos processos de urbanização a partir da criação de diretrizes urbanísticas centralizadas. A política urbana nacional, aprovada em 1979, duplicou a área urbana de Santiago e liberalizou os mercados de terras, permitindo o crescimento urbano horizontal da cidade e favorecendo a ação de agentes privados, processo continuado após a redemocratização do país a partir dos anos 1990 (Zunino 2006).

A "Grande Reforma Urbana" promovida pelo Ministério da Habitação em 2001, atreladas as novas regulamentações promulgadas entre 1997 e 2004, como as Áreas de Urbanização Condicional (ZODUC) e Áreas Prioritárias para Urbanização (ADUP), abriram oportunidades para a urbanização de áreas além dos limites da cidade e fortaleceram o papel do setor privado no desenvolvimento urbano, associando baixos coeficientes de aproveitamento a grande parte da malha urbana, permitindo então a criação de zonas específicas de intervenção urbanísticas com diretrizes urbanísticas específicas para a aprovação

de novos projetos, possibilitando o aumento de coeficientes de desenvolvimento disponíveis e a negociação de contrapartidas junto a parceiros privados (Zunino 2006; Garza 2017; Lopez 2011).

Argentina

O planejamento urbano na Argentina foi descentralizado a partir da década de 1970, onde a elaboração de medidas de regulamentação sobre o território passaram da escala provincial para a escala municipal, a partir da aprovação da lei de Reorganização Territorial (lei 8912 - 1977) que atribui a municípios a responsabilidade sobre a aprovação de novos empreendimentos e a designação de usos de terra, portanto, a elaboração do zonamento e planos diretores de ocupação (Duren 2006).

Na década de 1990 após alternados cenários de crises e momentos de progressão econômica neoliberal, é criada uma política nacional de uso do solo articulada, permitindo a esfera pública a venda e concessão de propriedades pertencentes a “Agência de Administração de Bens do Estado” com foco na criação de grandes projetos urbanos (Cuenya 2009; Cuenya e Pupareli 2006).

Esta lei somada a forte autonomia municipal na regulamentação do solo e criação de regras administrativas, permitiu a execução de planos urbanísticos de exceção em áreas de interesse de reabilitação urbana, apoiados na mobilização do capital privado como um meio de negociação de contrapartidas urbanas e de provisão da recuperação de mais valias do solo, com o retorno de valores para o estado garantido por lei, após a implantação de projetos (Cuenya 2009; Cuenya e Pupareli 2006; Smolka 2014).

A política nacional de uso do solo articulada permitiu as bases legais da criação do projeto de Porto Madero, em Buenos Aires e de seu “modelo de intervenção”, feito a partir da concessão de lotes públicos da região portuária da cidade para serem incorporados por agentes privados, para a promoção de uma reabilitação urbana na região. As esferas públicas e privadas foram associadas pela criação de uma corporação para a incorporação de edifícios na zona e a realização dos objetivos públicos, em um modelo onde o Estado ainda reverteria parte dos lucros da operação relacionados a recuperação do valor de terra (Cuenya e Corral 2011).

O “masterplan” da reabilitação urbana da zona foi instituído pela elaboração de um plano diretor, em 1992, que orientava os padrões urbanísticos da área. O montante financeiro necessário foi levantado pela abertura de capital da empresa por ações, ofertadas a investidores nacionais e estrangeiros, a partir da venda dos 170 hectares de terra e 16 docas estatais que compunham a região. A partir da operação, a urbanização básica e infraestrutura de serviços da região foi executada, já promovendo a valorização dos lotes em uma lógica especulativa (Cuenya e Corral 2011).

Dado o investimento inicial na implementação de infraestruturas, avaliado em US\$60 milhões, e o custo de projetos iniciais edificados estimados em US\$120 milhões, o projeto gerou uma alta valorização imobiliária da região, por sua lógica especulativa, que influenciou a execução das demais etapas de projetos edificados e a valorização dos lotes ainda vazios, atrelada a um momento de progressão econômica argentina no momento de seu lançamento (Smolka 2014).

Apesar da elevada qualidade do ambiente urbano proporcionada com a reabilitação Porto Madero, a operação não foi capaz de prover soluções a problemas sociais locais de moradias existentes em partes dos lotes, e a valorização do solo proporcionada aos agentes públicos foi muito baixa, em comparação aos efeitos do planos, onde os balanços financeiros da corporação (divulgados no ano 2000) indicam o pagamento aproximado US \$ 150 milhões aos agentes públicos, correspondendo a uma porção aproximada de 6% em relação aos 2,5 bilhões de dólares de receitas geradas pela implementação do projeto (Cuenya e Corral 2011).

O projeto de Porto Madero, segundo Cuenya (2011), demonstra os diversos agentes relacionados a elaboração de grandes projetos no contexto argentino, compreendendo proprietários de terras, grandes incorporadores-construtores, pequenos e médios investidores, consumidores finais e operadores imobiliários, e destaca que, neste contexto de interesses, os governos locais devem se utilizar mais de seu papel estratégico e autonomia na elaboração de diretrizes urbanísticas de forma a receber mais benefícios que possam ser reaplicados a outros projetos.

A partir do caso de Porto Madero, novos projetos de reabilitação urbana adaptados sobre o mesmo modelo já foram propostos e executados na Argentina, embasados sobre a requisição de maiores contrapartidas urbanas para a seção de maiores densidades de construção, como nos municípios de Córdoba, Moreno, Morón, Rosario, San Fernando, Trenque Lauquen e Venado Tuerto (Smolka 2014).

Dentre os casos, Smolka (2014) ressalta a aprovação da Lei de Acesso Justo ao Habitat (2012) em Buenos Aires, que institui o pagamento de contrapartidas mínimas de 10% em relação ao incremento do valor da terra gerado por empreendimentos urbanos com área de ocupação superior a 5000 m². Também aponta as alterações legislativas promovidas na cidade de Córdoba, imposto a empreendedores privados a execução de obras públicas complementares, aplicadas em infraestrutura e zeladoria urbana, em troca da oferta de coeficientes adicionais de construção para projetos.

Colômbia

O planejamento urbano na Colômbia conta com um plano de Organização Territorial de abrangência nacional, com função orientadora de coordenação dos instrumentos de planejamento urbano adotados em níveis municipais. Nos municípios, são utilizados os planos de uso do solo buscando a criação de sistemas de gestão integradas inter-regionais baseados nas diretrizes nacionais (Furtado, Acosta, e Maleronka 2012).

Neste aspecto, a recuperação de mais-valias fundiárias está prevista no artigo 73 da lei de Organização Territorial Nacional e determina que, ações públicas de investimentos de infraestrutura ou a concessão de direitos adicionais de exploração do solo, devem permitir que a esfera pública receba benefícios pela valorização de solo gerada (Furtado, Acosta, e Maleronka 2012; Smolka 2014).

Benefícios também devem ser gerados em função de alterações em legislações de uso e ocupação do solo, pela conversão de solos rurais para solos urbanos, alterações de zonamento e aumento da densidade construtiva permitida em edificações, sendo as taxas de retorno sobre a valorização estimadas entre 30% e 50%, definidas em cada município (Smolka 2014).

Desta forma, a lei se enquadra como um imposto para a recuperação de investimentos de infraestrutura pública, ou como uma contribuição/contrapartida frente ao incremento do valor do solo. O seu cálculo da taxa é feito com base sobre a valorização estimada do solo e de um conjunto de imóveis beneficiados sobre determinada região (Furtado, Acosta, e Maleronka 2012; Maleronka e Furtado 2013; Smolka 2014).

As receitas provenientes da aplicação do instrumento em Bogotá são crescentes, partindo de US\$6 milhões em 2005 para US\$40 milhões em 2012, porém estes valores ainda são considerados baixos, frente ao potencial de receita da aplicação do instrumento. Dentre os casos onde a legislação já foi aplicada, destaca-se o projeto Usme, no sudeste de Bogotá, área pública de 900 hectares parcelada por loteadores ilegais, sem serviços, infraestrutura e licenças públicas adequadas. No ano 2000, foi designada no plano diretor da cidade como uma área de expansão urbana, com foco na promoção de ações de legalização de seus lotes e execução de infraestruturas básicas e rede de transportes, de forma a promover a integração de sua malha urbana (Smolka 2014).

Após estabelecer as taxas de zonamento e os coeficientes disponíveis para a intervenção, foi executado um plano urbanístico para a estimativa de áreas de incorporação e urbanização dividindo o lote em 4 áreas de desenvolvimento que deveriam formular e adotar planos parciais específicos (Pineda 2013).

Desta forma, apoiando-se na venda dos lotes públicos para incorporadores e na oferta de coeficientes adicionais de construção, a operação propunha a utilização dos fundos gerados pela valorização da terra para a promoção da urbanização. Proprietários de lotes adjacentes abrangidos pelos planos, poderiam ter o seu terreno desapropriado e receber indenizações, ou ceder os terrenos e receber uma percentagem da valorização, proporcional a sua contribuição. Este processo resultou em dois terços dos lotes adquiridos por meio de desapropriações e o restante obtido através de negociações voluntárias com proprietários. A execução do projeto foi capaz de conjugar as necessidades de urbanização da região com a manutenção de sua população local, além de promover linhas de crédito acessíveis aos ocupantes (Smolka 2014).

Na cidade de Medellín, o projeto Simesa ilustra um processo de requalificação de uma área industrial para uma área residencial de alto padrão, que prevê a implantação de 37 edificações em 13 lotes, áreas verdes comuns e infraestrutura viária. O custo total da urbanização calculado corresponderia a 23% do valor total do empreendimento, sendo a área total do terreno fragmentada por mais de 20 proprietários. Desta forma, os agentes privados contaram com a intervenção pública para viabilizar a compra do terreno para a incorporação e, após a execução da urbanização básica, gerou um retorno da ordem de 19% de valorização do solo, valor de domínio público. Esta operação demonstra uma capacidade de cooperação e gestão do setor público para com a esfera privada, em prol da reabilitação da zona (Smolka 2014).

Uruguai, Equador e México

Assim como o contexto colombiano, leis relacionadas as recuperações da valorização do solo estão sendo implementadas em outros países da América Latina, como Uruguai e Equador, como formas de arrecadação fiscal para aplicação em contextos urbanos. Estas leis acabam por abrir precedentes para a criação de planos urbanos de reabilitação, ao qual o instrumento das transferências dos direitos de construção pode ser aplicado.

No Uruguai, em 2008, foi aprovada a lei de “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” estabelecendo diretrizes para a recuperação de valores gerados pela valorização do solo e parâmetros que regulamentam as leis urbanísticas e as relações das esferas privadas e públicas. Seu Artigo 46 autoriza um retorno de valores mínimo de 15%, relacionado a valorização fundiária por intervenções na infraestrutura urbana que beneficiem incorporações imobiliárias de agentes privados (Smolka 2014).

A composição da lei foi baseada em um instrumento aplicado na cidade de Montevideu, desde 2001, denominado “preço compensatório”, que aplicava uma contrapartida de 10% sobre o valor integral de propriedades ou empreendimentos imobiliários localizados em áreas estratégicas abarcadas por planos especiais de planejamento, que propiciam coeficientes adicionais de construção. Em 2011, este instrumento já havia proporcionado uma arrecadação de US\$3,8 milhões, aproximadamente 2,5% do seu orçamento total, com uma expectativa de receita crescente dada a aprovação de novos projetos. No município de Maldonado, em Punta Del Este, a arrecadação no mesmo período foi de US\$4,5 milhões, um equivalente a 11% do seu orçamento total (Smolka 2014).

No Equador, de forma semelhante ao Uruguai, foi incorporação a legislação em 2010 o “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, que prevê a aplicação de um imposto de 10% sobre incrementos de valor da terra provenientes de medidas ou planos de valorização fundiária.

O instrumento também prevê uma taxa sobre lucros fundiários provenientes de desapropriações, feitas com o objetivo de implementação de projetos de Habitação de Interesse Social e regulamentação de áreas informais (Smolka 2014).

Brasil

A Constituição Federal do Brasil de 1988 dá aos municípios o poder de definir e implementar políticas de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas na atual legislação federal, denominada Estatuto da Cidade (Estatuto da Cidade) de 2001, para além de permitir a implementação de instrumentos urbanísticos relacionados a recuperação do valor de terra e a comercialização de coeficientes adicionais de construção (Vetter e Vetter 2015).

Vetter e Vetter (2015) avaliam o alto potencial da aplicação de ferramentas de valorização do solo de forma mais ampla no território brasileiro. Tendo como base o diagnóstico apresentado pelo Banco Mundial (2006), constatasse que os municípios do Brasil enfrentam uma "necessidade urgente de investir em infraestrutura produtiva, bem como falta de espaço para realizar esses investimentos devido às restrições fiscais estabelecidas pelo programa macroeconômico do país. Estima-se um atraso na infraestrutura municipal de aproximadamente US \$ 40 bilhões nos próximos 10 anos".

Desta forma, Vetter e Vetter (2015) apontam uma potencialidade na aplicação de ferramentas, como uma forma de aumento de receitas fiscais de municípios e redução de taxas de empréstimos financeiros para a promoção de novas infra estruturas, onde neste espectro, se enquadrariam a venda de direitos de desenvolvimento de terras não exploradas e o financiamento de projetos através de concessões e parcerias público privadas. Desta forma, avalia-se que a comercialização de direitos de desenvolvimento envolveria a venda de ativos, que substituíram novas solicitações de empréstimos. Também avaliam que a aplicação dos instrumentos seria bem-sucedida em municípios com a população a partir de 50 mil habitantes, uma vez que são esses os que concentram maiores níveis de pobreza no Brasil, e por terem maior capacidade administrativa para implementar instrumentos terrestres complexos, bem como aplicá-los.

Sob o aspecto legal, Vetter e Vetter (2015) apontam que municípios elegíveis a ferramenta devem considerar, minimamente em seu quadro legislativo, uma legislação municipal baseada na lei de uso e ocupação do solo, zonamento, código de construção e a lei de venda de direitos de desenvolvimento e lei de ônus sobre a mais-valia, associadas aos instrumentos urbanísticos disponíveis e um plano de desenvolvimento urbano. Os autores também constatarem que a incorporação destas leis em quadros municipais está diretamente relacionada com a capacidade financeira dos mesmos, fazendo com que a aplicação se tornasse um incentivo direto para a melhoria da gestão territorial e aplicação fiscal em infraestrutura e desenvolvimento urbano e social.

Ponto de Síntese – Casos Latino Americanos

Os casos latino-americanos são pautados pela criação de legislações que legitimam a recuperação da valorização do solo, proporcionada pelo desenvolvimento de infraestruturas urbanas. Estas, são promovidas de forma atrelada a planos urbanos específicos que determinam incentivos relacionados ao aproveitamento do solo, e são capazes de gerar receita fiscal de agentes privados, reaplicadas ao espaço urbano.

Portanto, os casos diversos abordados demonstram a concepção dessas legislações e a grande adaptabilidade que podem promover a aplicações de incentivos urbanos, criando uma relação com o sistema de

planeamento baseada na criação de situações de exceção, para a promoção de objetivos urbanos específicos.

Esta situação de exceção pode ser observada nos planos urbanos criados nos diversos contextos, apoiados pelas leis de recuperação da valorização do solo, como as Áreas de Urbanização Condicional e Áreas Prioritárias para Urbanização no Chile (Zunino 2006; Garza 2017; Lopez 2011), a Lei de Acesso Justo ao Habitat (Smolka 2014) na Argentina, e a lei de organização territorial na Colômbia (Furtado, Acosta, e Maleronka 2012).

O Brasil também pode ser enquadrado nesta mesma reflexão, com os instrumentos urbanísticos validados pelo estatuto da cidade, com as Operações Urbanas, Cepacs e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (Vetter e Vetter 2015), que serão tratados na avaliação do caso.

Portanto, a criação de planos urbanísticos específicos acaba por embasar a relação entre agentes públicos e privados, e permite a negociação de formas de financiamento diversas, como arrecadações financeiras, cobranças fiscais, ou a execução de contrapartidas físicas no espaço, como os casos em Córdoba, Argentina (Smolka 2014) e Bogotá e Medellín, Colômbia (Pineda 2013; Smolka 2014).

A especificidade dos planos também da oportunidade da criação de iniciativas urbanísticas relacionáveis aos fatores locais contextuais, permitindo maiores flexibilidades as escalas de intervenções, adaptáveis em função da variação de cenários econômicos, características dos países latinos.

2.7. CONCLUSÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE TDC EM DIFERENTES CONTEXTOS

Instrumentos de incentivos urbanísticos relacionados a transferência de coeficientes de construção, foram ilustrados ao longo deste capítulo com o intuito de ressaltar os principais fatores de influência relacionados a sua aplicação, a partir da avaliação de sua conceituação e a exposição do debate contemporâneo.

A análise destes fatores de influência nos diversos casos, intencionam traçar um panorama global que demonstre a amplitude da aplicação destes incentivos. Claramente, a literatura e os casos abordados não puderam relacionar, de forma completa e aprofundada, todos estes fatores, porém a avaliação das diferentes situações foi capaz de apontar pontos convergentes sobre a questão, relacionáveis ao estudo de caso, abordado no capítulo seguinte.

Portanto, a análise das aplicações pode demonstrar diversas iniciativas e objetivos e a adaptabilidade dos planos, relacionados ao direcionamento do desenvolvimento urbano, iniciativas de reabilitação e preservação, compensação financeira, arrecadação fiscal, recuperação de valorização dos solos, e redistribuição de direitos.

De forma sintética, ao enquadrar a metodologia de análise aos casos abordados, percebe-se que, a aplicação destes instrumentos associados a planos urbanísticos se integram as estruturas de planeamento, pela tendência da criação de planos urbanísticos especiais, ou leis que regulamentam a sua aplicação em situações de exceção, favoráveis aos objetivos urbanos expressos em seus planos.

Estas situações de exceção, são configuradas com o intuito de promover relações entre agentes públicos e privados, capazes de gerar recursos financeiros, ou execução de contrapartidas físicas, em função das vantagens que apresentam.

Portanto, refletidas em diferentes formas de financiamento, as contrapartidas aos incentivos urbanos podem ser atreladas a ativos financeiros, impostos, ou a execução de contrapartidas físicas urbanas, medidas por agentes públicos, ou a partir de instituições financeiras privadas, leis ou planos urbanísticos.

O controle da ação privada, pode ser também relacionado as diferentes escalas de aplicação observadas, por planos pontuais na escala municipal ou regionais, aplicados ou não sobre diretrizes nacionais.

Por fim, estes fatores, somados as interpretações dos fatores locais, físicos, sociais e temporais, validam as questões permeáveis a metodologia aplicada, como uma estrutura de análise pertinente a adaptação da aplicação destes incentivos a diversos contextos.

3.

ESTUDO DE CASO: A OPERAÇÃO URBANA CENTRO DE SÃO PAULO

3.1. ENQUADRAMENTO DA PROBLEMÁTICA

O estudo de caso proposto consiste na análise do processo de formulação e aplicação da Operação Urbana Centro, na cidade de São Paulo, capital do Estado de São Paulo, Brasil.

A escolha da Operação Urbana Centro como caso de estudo justifica-se pelo fato de ser um instrumento urbanístico capaz de direcionar o desenvolvimento urbano e, simultaneamente, arrecadar impostos e fundos particulares a partir da oferta de incentivos urbanos pela venda de coeficientes de construções adicionais. Portanto, é relacionável aos diferentes casos avaliados na revisão bibliográfica, dadas as suas premissas e propósitos semelhantes.

O caso é analisado a partir da caracterização da sua área de aplicação, sua regulamentação, englobando os seus objetivos, diretrizes, instrumentos, formas de gestão e de seus resultados de aplicação, estes obtidos pela coleta de índices relacionados ao mercado privado, dados censitários, fatores contextuais e as aplicações dos recursos financeiros levantados.

Após a análise, os resultados são enquadrados sob os aspectos dos efeitos no espaço urbano e os principais fatores de influência nomeadamente os seus objetivos, a sua relação com o sistema de planeamento, a integração de agentes públicos e privados, aos fatores contextuais, as formas de financiamento.

A avaliação do caso pretende, prioritariamente, enquadrar a problemática da cidade de São Paulo a partir da avaliação da literatura que aborda sua formação urbanística, a elaboração dos seus instrumentos de planeamento precedentes a formatação das Operações Urbanas e seus instrumentos complementares, assim como, os fatores urbanos que motivaram a sua aplicação no centro da cidade.

3.1.1. CONFIGURAÇÃO INICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO (1554-1919)

A então aldeia de São Paulo foi fundada em 1554 na região sudeste do Brasil por padres Jesuítas, sendo habitada por índios e colonos portugueses com pouca importância econômica no panorama brasileiro, até meados do Séc. XVII, quando passa a se destacar como um entreposto comercial de mercadorias, transportadas para outras regiões do Brasil. A aldeia é elevada a categoria de cidade imperial em 1711, e mantendo a sua formação urbanística até o início do séc. XIX (Figura 4) (Barbosa 2001; Rolnik 2017; SERA 1992).



Figura 4 – Planta Imperial da Cidade de São Paulo levantada em 1810. Fonte da Imagem: Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo – Volume XVI – 1911, disponível em http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/ (acesso em Mar.2018)

Na segunda metade do Séc. XIX, o cultivo do café na região oeste do Estado de São Paulo aumenta a relevância económica da capital. Entre os anos de 1850 e 1870, a cidade contava com uma população estimada de 32 mil habitantes, sendo 1/3 destes negros ou mulatos escravos (Barbosa 2001; Rolnik 2017; Porto 1992).

Com a abolição da escravidão, em 1888, a mão-de-obra é substituída com a importação de trabalhadores Europeus principalmente italianos, portugueses e espanhóis, estimando-se um acréscimo de 900 mil imigrantes na sua população até o ano de 1900 (Barbosa 2001; Rolnik 2017).

O acréscimo populacional é acompanhado do desenvolvimento urbano da zona central da cidade onde são implementadas as primeiras linhas de transportes públicos, com bondes movidos por tração animal. Quintas e fazendas envoltórias a centralidade “colonial” começam a ser transformadas com a incorporação de loteamentos urbanos, expandindo assim os limites da cidade para além de seu núcleo imperial (Figura 5) (Barbosa 2001; Zmitrowicz 1979).

O fim do Séc. XIX também marca a criação das primeiras regulamentações urbanísticas, nomeadamente o código sanitário e o código de posturas que indicavam diretrizes e normas para novas construções e o ordenamento do uso do solo, estas mais rígidas, proibindo a instalação de cortiços e habitações subnormais na zona central (Barbosa 2001; Zmitrowicz 1979).

O desenvolvimento urbano é reforçado no início do Sec. XX pela implementação de linhas ferroviárias, para o escoamento da produção de café, conectando a cidade ao litoral e ao interior do estado. As orlas ferroviárias passam a ser ocupadas por novas indústrias e vilas de habitação, ocupadas por imigrantes trabalhadores e com configurações precárias (Zmitrowicz 1979; Rolnik 2017).



Figura 5 – Mapa Urbano de São Paulo levantado em 1895, demonstra a expansão dos limites urbanos em relação ao seu núcleo imperial, destacado ao centro. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor com base em Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC), acervo-tombo: 1322, disponível em http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico (acesso em Mar. 2018)

Até o ano de 1920 a região central da cidade recebe grandes investimentos em infraestruturas urbanas diversas, implementadas a partir da concessão de empresas privadas, como iluminação pública, água encanada, pavimentação das ruas e linhas de bondes elétricos. As áreas envoltórias a zona central continuam a ser urbanizadas, seguindo traços urbanísticos franceses, com a criação de novas habitações em edifícios verticais e grandes casas burguesas, aumentando o espraiamento da mancha urbana (Figura 6) (Rolnik 2017; Barbosa 2001).

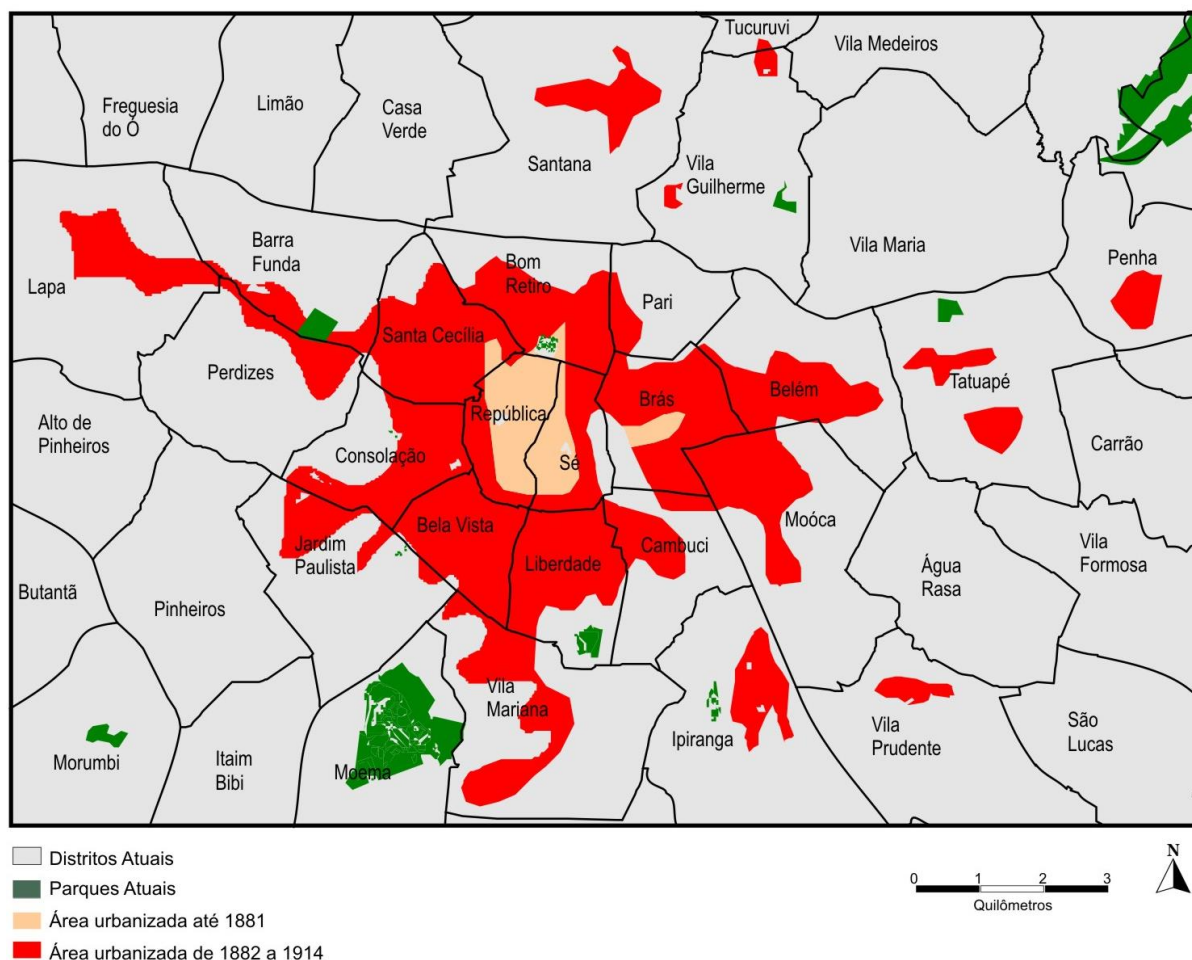


Figura 6 – Desenvolvimento da área urbanizada da cidade de São Paulo, entre os anos de 1881 e 1914, sobre a delimitação atual de distritos da cidade. Fonte da Imagem: Emplasa e adaptado por Secretaria Municipal de Planejamento, disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico (acesso em Mar. 2018)

A morfologia da cidade neste período era caracterizada por abrigar em sua zona central funções mistas habitacionais, comerciais e institucionais e, em suas zonas envoltórias, moradias burguesas. Nas áreas periféricas, junto as várzeas ferroviárias, concentravam-se as indústrias e habitações informais de trabalhadores operários e imigrantes europeus (Rolnik 2017; Barbosa 2001).

3.1.2. O CRESCIMENTO DAS INFRAESTRUTURAS URBANAS (1920-1960)

A partir dos anos de 1920, a utilização do transporte privado e a implementação de autocarros públicos urbanos, incentivam a ampliação das infraestruturas da cidade e ações de planejamento. Um novo plano urbano é idealizado pelo Eng. Prestes Maia, então engenheiro de obras da Câmara Municipal, considerando a implementação de avenidas radiais a zona central integrando-a às zonas periféricas (Figura 7) (Rolnik 2017; SERA 1992; Zmitrowicz 1984).

O plano teve a sua implementação iniciada no ano de 1930 com a abertura de novas avenidas na zona central e a canalização dos rios e córregos. Apesar deste plano ter sido somente parcialmente implementado, acabou por definir um modelo urbano de expansão horizontal sem limites geográficos pré-definidos, sendo considerado assim uma infraestrutura determinante para as características da cidade atual (Rolnik 2017; SERA 1992; Zmitrowicz 1984).

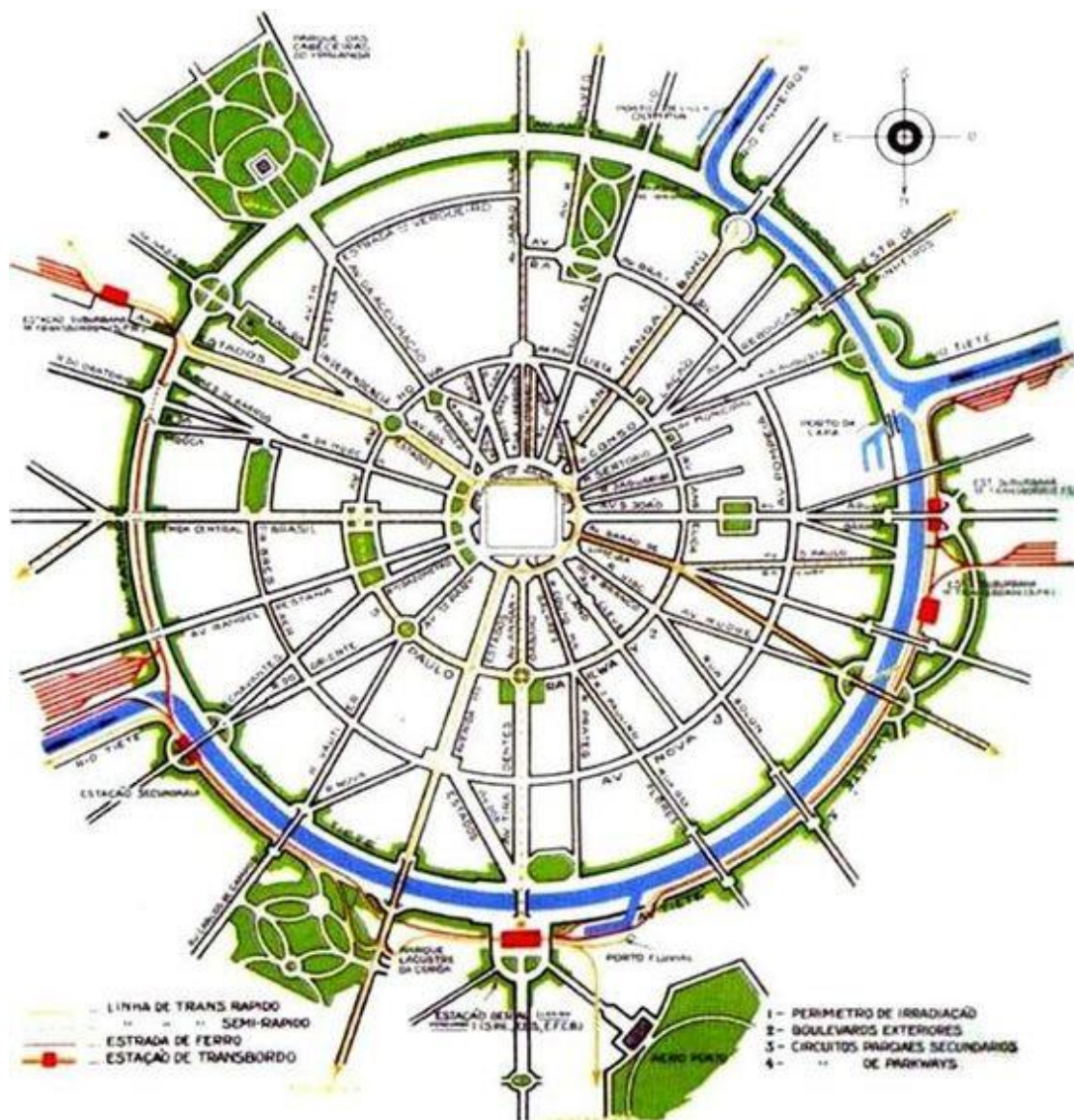


Figura 7 – Esquema teórico do Plano de Avenidas de São Paulo, idealizado pelo Eng. Prestes Maia. Fonte da Imagem: Toledo e Kühl (1996), disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/> (acesso Mar. 2018)

Juntamente ao desenvolvimento urbano, no ano de 1932, é elaborado o primeiro instrumento urbanístico aplicado na cidade, o “Código de Obras”, que regulamentava condições e diretrizes básicas para novas edificações e criava critérios para o reconhecimento de loteamentos irregulares a partir da determinação das suas características, porém, não indicava diretrizes específicas para promover a readequação destas habitações (Rolnik 2017; Marcondes 1988; Barbosa 2001).

Neste mesmo período também são tomadas iniciativas relacionadas ao zonamento pela demarcação de áreas “estritamente residenciais”, aprovadas por projetos de leis. O ritmo de crescimento da população da cidade continua crescente, reforçado por um acréscimo de imigrantes estrangeiros: europeus, sírios, libaneses e japoneses, contabilizando um milhão de habitantes em 1930 e assumindo um papel pioneiro na economia do Brasil (Rolnik 2017; Marcondes 1988; Barbosa 2001).

A zona central continua a ser desenvolvida e verticalizada resultante da ampliação de avenidas e o aumento de acesso de veículos privados (Figura 8). As atividades comerciais são reforçadas no centro e acabam por se sobrepor ao uso habitacional (Barbosa 2001; Somekh 1997; Müller 1958).



Figura 8 – Intervenções viárias promovidas pelo Pref. Prestes Maia ao longo de sua gestão na área central (1938-1945), com base no Plano de Avenidas de São Paulo. Fonte da Imagem: Maia (1945), disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas> (acesso Mar. 2018)

No ano de 1950, já contabilizando 2 milhões de habitantes, a ampliação da rede viária municipal promove a gradativa substituição da infraestrutura ferroviária existente, o que acaba por promover uma mudança geográfica na localização das novas indústrias automobilísticas, metalúrgicas e de eletrônicos que passam a se instalar junto aos novos eixos rodoviários. A urbanização formal da cidade se desenvolve principalmente em direção ao seu vetor sudoeste em morfologias verticais, onde gradualmente vão se formando novas áreas de centralidades (Rolnik 2017; Barbosa 2001).

É nesta época que também é criado um setor municipal de planejamento urbano que encomenda avaliações e diagnósticos sobre transportes e necessidades habitacionais, uma vez que já se constata insuficiências nas infraestruturas urbanas, em função do crescimento horizontal desregulado sem limites. O crescimento econômico e expansão da industrialização continuam atraindo mais habitantes a cidade, com um forte fluxo migratório, proveniente de outras regiões do Brasil, e, a partir de 1960, a cidade registra um crescimento populacional anual da ordem de 5%, ampliado assim ainda mais os seus limites urbanos (Figura 9). No ano de 1964 é criada a COHAB (Companhia Metropolitana de habitação de São Paulo) com o objetivo de captação de recursos junto ao BNH (Banco Nacional de Habitação) para implementação de programas de habitação social, dado o aumento das áreas periféricas nos perímetros urbanos e a grande informalidade de novos assentamentos (Rolnik 2017; Somekh 1997).

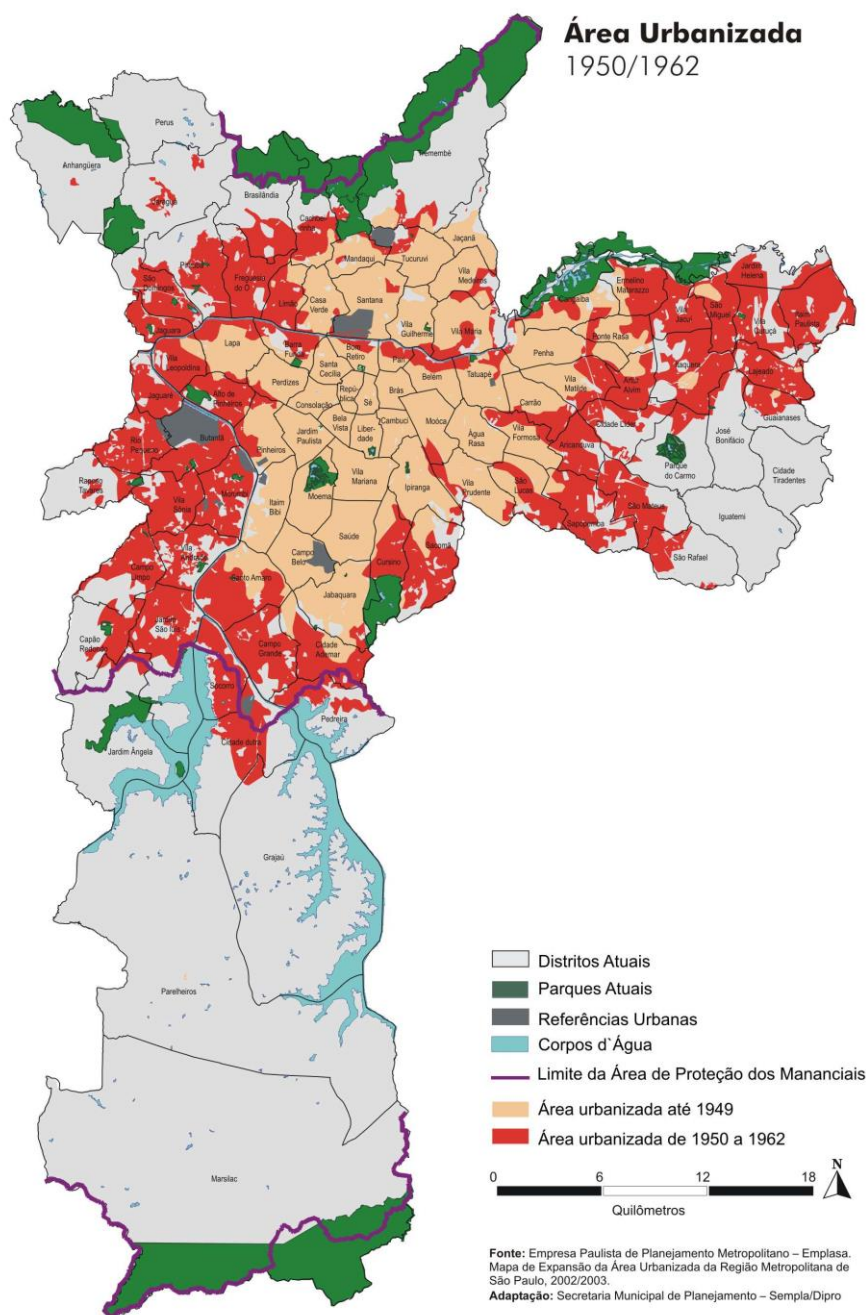


Figura 9 – Desenvolvimento da área urbanizada da cidade de São Paulo, entre 1950 e 1962, sobre a delimitação atual de distritos e limites da cidade. Fonte da Imagem: Emplasa e adaptado por Secretaria Municipal de Planejamento. Disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/ (acesso em Mai. 2018)

Portanto pode-se perceber que o desenvolvimento urbano da cidade entre os anos de 1920 e 1960 privilegiou a implementação de um modelo rodoviário e a promoção da expansão horizontal dos limites urbanos, estas aceleradas em função das altas taxas de crescimento populacional. Esta expansão consolidou, a partir de 1950, novas áreas de centralidades no vetor sudoeste da cidade, atraindo novas atividades comerciais, institucionais e residências apoiadas pela criação de novos instrumentos urbanísticos como as Operações Urbanas. Entretanto, a zona central da cidade passa a se desvalorizar pela perda tanto de habitantes e atividades comerciais como de seu significado ideológico na estrutura municipal. (Rolnik 2017).

3.1.3. A CONSOLIDAÇÃO DE NOVAS CENTRALIDADES E A DESVALORIZAÇÃO DA ÁREA CENTRAL

A ampliação urbana da cidade é marcada pela ampliação das malhas viárias e infraestruturas em direção ao seu eixo sudoeste com o alargamento de avenidas, novas pontes e viadutos e a implementação dos primeiros “shoppings centes” que dinamizaram novas formas de fluxos de consumo (Kowarick 2007; Rolnik 2017; Silva 2001).

Precursora a este desenvolvimento, a Av. Paulista tradicionalmente ocupada por casarões burgueses de barões do café, a partir da década de 1950 passa a ser apresentada como o “novo centro” ou “centro expandido” de São Paulo, onde com a demolição destas moradias começou a dar lugar a edifícios modernistas verticais que conjugavam funções habitacionais, comerciais e culturais (Rolnik 2017; Villaça 1998).

Formando uma nova frente de investimentos imobiliários, os novos desenvolvimentos foram gradativamente expandidos ao quadrante sudoeste da cidade, caracterizando as “novas centralidades”, nomeadamente a Av. Faria Lima, na década de 1970, e posteriormente, nas décadas seguintes, as avenidas Luís Carlos Berrini e a marginal Pinheiros (Figura 10) (Fix 2004, 2009; Rolnik 2017; Villaça 1998).

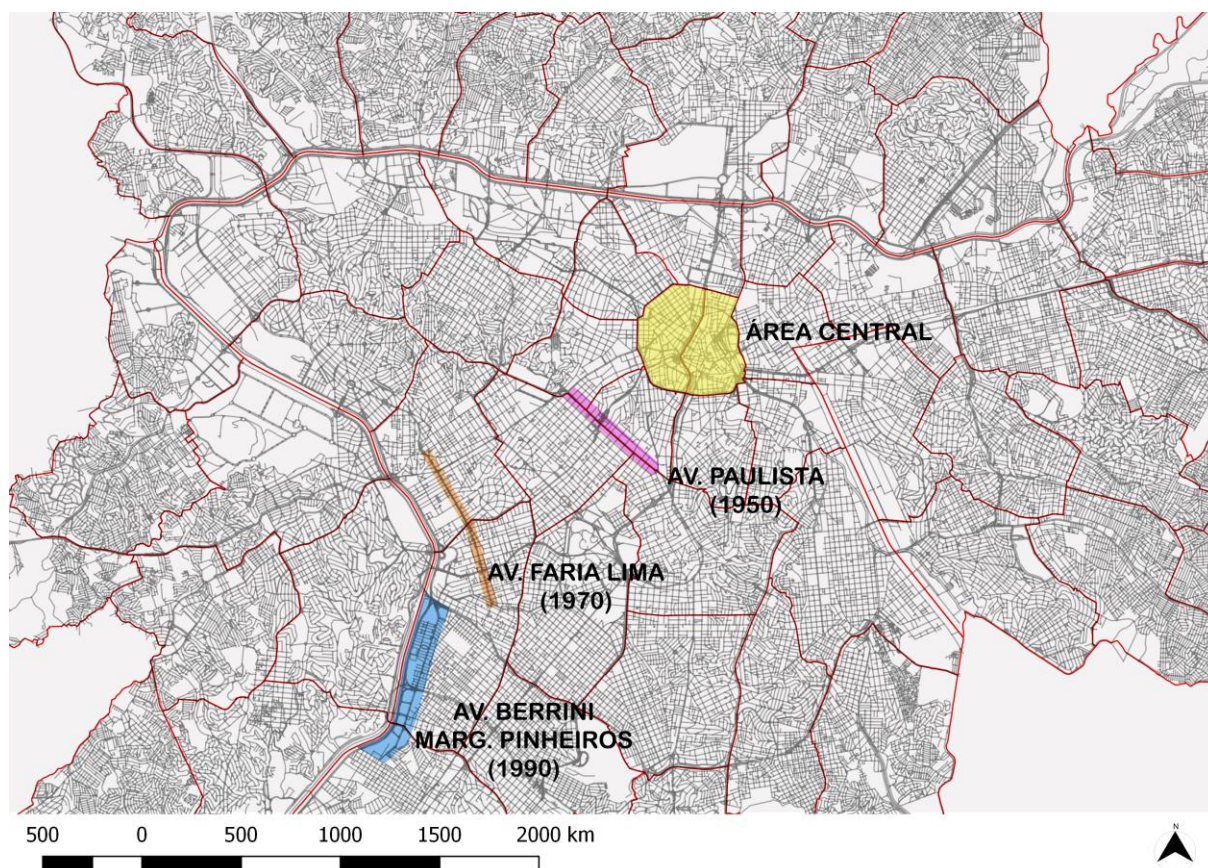


Figura 10 – Localização das “novas centralidades” de São Paulo. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor, com base em Frúgoli (2006), disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br> (acesso em Mai. 2018)

As “novas centralidades” foram estimuladas dada a saturação espacial da zona central, e por diretrizes mais permissivas de zonamento, que estimulavam a verticalização e edificações habitacionais e comerciais, além da possibilidade de construção de garagens privativas (Barbosa 2001; Marcondes 1988).

Novos planos urbanísticos são elaborados como o PMDI (Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado) em 1970, e seu complemento o PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) no ano de 1971, cujas diretrizes reforçavam uma conformação urbana policêntrica pelo incentivo a implementação de usos mistos com altas taxas de adensamento na zona central e nas “novas centralidades” do vetor sudoeste. Também é criada a Emplasa (Empresa Paulista de Planeamento Metropolitano), para a gestão e monitoramento das ações de planeamento urbano (Fix 2009; Rolnik e Somekh 2000; Marcondes 1988).

Na década de 1970 inicia-se a implementação do metro de São Paulo, com a previsão de duas linhas que se cruzavam na zona central. Juntamente as estações do metro também foram executados grandes terminais de transbordo de autocarros, aumentando muito a acessibilidade a zona. Em 1976, juntamente a estas iniciativas, parte da zona central foi reurbanizada com a requalificação de zonas de estar, promoção de calçadas exclusivos para peões e medidas de restrição a acesso de veículos privados (Kowarick 2007; Rolnik 2017; Silva 2001; Porto 1992).

Apesar do incremento de sua infraestrutura e sua maior acessibilidade, a zona central acabou por não conseguir competir com a crescente cultura do uso de meios de transportes particulares e as “vantagens” espaciais previstas nos novos empreendimentos comerciais e habitacionais na zona sudoeste da cidade. Deste modo, a zona central perdeu cada vez mais habitantes residentes bem como empresas e órgãos públicos administrativos, que deslocam as suas sedes para as zonas comerciais do vetor sudoeste, culminando em um gradual esvaziamento e abandono de edifícios e a redução de investimentos na zona. Nas décadas de 80 e 90, com o agravamento da situação edifícios devolutos tornam-se cortiços, há um expressivo aumento da população de rua e do comércio informal, além da ocupação de determinadas áreas da zona central por toxicodependentes (Bomfim 2004; Silva 2001; Barbosa 2001).

3.2. CONCEITUAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

3.2.1. ANTECEDENTES

Na década de 70, os primeiros conceitos das operações urbanas são indicadas por Costa (1976) a partir da investigação de possibilidades de aplicações de parcerias públicas privadas, com a criação de projetos de grande impacto. Este conceito criava um modelo onde a produção e ampliação da infraestrutura urbana serviria de base para a expansão imobiliária e aceleraria transformações físicas, urbanísticas e funcionais na cidade gerando uma valorização do solo que poderia ser captada pelo setor imobiliário, com novos empreendimentos e pelo setor público, com a ampliação de impostos (Castro 2006).

Também na década de 70 é originado o conceito de “solos criados” por Moreira et al. (1975) onde a comercialização de densidades adicionais para construções proporcionaria uma receita fiscal pública adicional e aumentaria o lucro em incorporações. A combinação deste conceito com a teoria de Costa (1976) fundamentaram as premissas do instrumento das Operações Urbanas (Maleronka e Furtado 2013).

Em 1982 o conceito das Operações Urbanas foi introduzido na revisão do plano diretor, na então gestão do presidente da câmara Mário Covas (1982-1984), considerando em seu texto a aplicação de ações conjuntas entre agentes públicos e privados, em determinadas zonas da cidade, em prol de reabilitações urbanas e sociais. Apesar de sugerir esta integração, o documento não indicava diretrizes específicas relacionadas a operacionalização destas parcerias (Castro 2006; Rolnik 2017; Fix 2004).

Na gestão seguinte, do então presidente da câmara Jânio Quadros (1986-1989), o plano diretor é revisado incluindo de forma efetiva políticas urbanas públicas interligadas com a iniciativa privada, em áreas específicas da cidade e com foco no desenvolvimento de obras de infraestruturas viárias aplicadas ao

eixo sudoeste da cidade. Estas políticas inicialmente denominadas operações interligadas (ou leis de “desfavelamento”), visavam a remoção de habitações subnormais¹ em zonas próximas as “novas centralidades” (Fix 2004; Maleronka e Furtado 2013).

Para tanto, proprietários de terrenos ocupados por favelas, poderiam retomar o direito de posse de seus terrenos e incorporar novos empreendimentos com coeficientes de construção superiores aos estipulados no zonamento e, como contrapartida, deveriam construir unidades habitacionais. À câmara competiria a provisão dos terrenos para a incorporação destas habitações sociais e a redistribuição das famílias afetadas (Fix 2004; Sandroni 2013; Maleronka e Furtado 2013).

A Lei das Operações Interligadas indicava:

“Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto nesta lei” (São Paulo, Lei 10209/1986, art. 1º).

Por meio desse instrumento, a esfera pública receberia uma “contrapartida social urbanística” pela remoção de favelas e ampliação da infraestrutura urbana bem como uma participação financeira em função da valorização proporcionada pela concessão de direitos adicionais de construção aos agentes privados. Era considerado para o cálculo desta contrapartida a avaliação da valorização obtida com a utilização de coeficientes construtivos adicionais pelo incorporador onde uma percentagem deste valor seria revertida na produção de unidades equivalentes de Habitações de Interesse Social (HIS) definidas pela Câmara. (Fix 2004; Sandroni 2013; Maleronka e Furtado 2013).

Na administração seguinte, durante a gestão da presidente da câmara Luiza Erundina (1988-1992), é proposta uma terceira revisão do plano diretor onde alterasse a denominação das “operações interligadas” para “operações urbanas” propondo a aplicação do instrumento de forma integrada com o zonamento. Este passaria a determinar áreas “adensáveis” na cidade (as áreas de operações urbanas) com “estoques” de coeficientes adicionais de construção disponíveis para compra calculados em função das necessidades e condições urbanísticas de cada zona (Castro 2006).

Para isso o zonamento consideraria um coeficiente geral de 1,0 (uma vez a área do terreno) em toda a cidade e as áreas das Operações Urbanas ofertariam coeficientes adicionais de construções, permitindo a incorporação de empreendimentos mais adensados. A arrecadação fiscal proveniente do instrumento seria aplicada no financiamento de infraestruturas urbanas nestas zonas. Os processos seriam avaliados por uma comissão normativa de legislação urbanística (CNLU) que também determinariam as zonas de “operações urbanas” sendo quatro as propostas iniciais: Anhangabaú (Centro), Água Branca (Z. Oeste), Água Espraiada (Z. Sul) e favela de Paraisópolis (Z. Sul). Para além destas, as iniciativas iniciadas na gestão anterior foram oficializadas como Operação Urbana Faria Lima-Berrini (Castro 2006; Fix 2004; Rolnik 2017; SP-Urbanismo 2016a).

¹ São assentamentos irregulares precários que surgem de ocupações espontâneas feitas de forma desordenada, também conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros.

No ano de 1992 foi aprovada a Lei Orgânica do Município regulamentando as Operações Urbanas como um instrumento urbanístico. Dentre as propostas, a Operação Urbana Anhangabaú foi a única aprovada como lei (11090/91) sendo que as alterações do plano diretor e do zonamento não foram aprovadas (Castro 2006; Fix 2004).

3.2.2. OPERAÇÃO URBANA ANHANGABAÚ

A Operação Urbana Anhangabaú (Lei n.º 11.090, de 16 de setembro de 1991) foi aplicada com o objetivo de arrecadar recursos financeiros para serem empregados na requalificação da praça do Vale do Anhangabaú, do Boulevard São João e da área envoltória imediata abrangendo os distritos Sé e República (Figura 11) (Castro 2006; Lefèvre 1991).

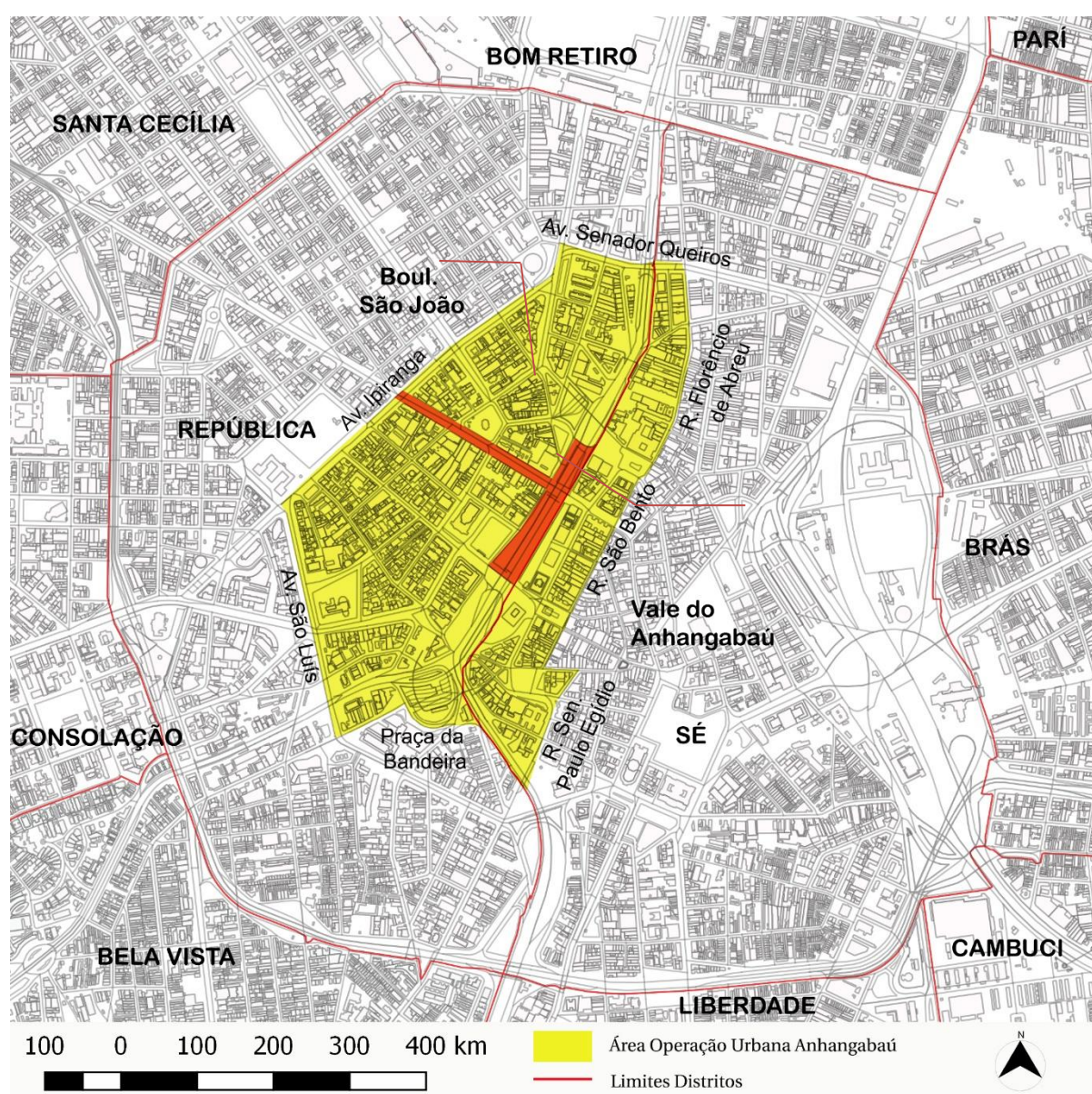


Figura 11 – Área de Aplicação Operação Urbana Anhangabaú. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor com base em Fregonezi (2015), e base cartográfica disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br> (acesso Fev. 2018)

A requalificação da área ambicionava a remodelação de áreas públicas e a preservação do patrimônio edificado a partir do incentivo a atividade imobiliária na zona pela flexibilização dos índices de zoneamento e oferta de coeficientes adicionais de construção. A Operação seria válida por 3 anos e a gestão de processos de aprovação e recebimento de contrapartidas financeiras seriam administradas pela EMURB (Castro 2006; Lefèvre 1991).

Dentre as medidas abrangidas pela OUA, a primeira ofertava coeficientes adicionais de construção a partir de um estoque de área construída de 150 mil m² para ser aplicado a novos empreendimentos, mediante o pagamento de contrapartida financeira mínima de 60% em relação aos coeficientes requeridos (Castro 2006; Lefèvre 1991).

A segunda medida se relacionava a regularização de edifícios anteriores a lei pela oferta de construção de densidades adicionais. A terceira permitia a transferência de direitos de construção excedentes, em relação ao zoneamento, provenientes de edifícios existentes de valor patrimonial com um aproveitamento de até seis vezes a área do terreno do imóvel que deveriam ser reabilitados com os fundos recebidos. A quarta medida propunha a cessão de áreas privadas para usos públicos com contrapartidas financeiras definidas caso a caso (Castro 2006; Lefèvre 1991).

O prazo da vigência da OUA foi encerrado em setembro de 1994, com uma arrecadação aproximada de US\$ 4,0 milhões, considerada muito baixa frente ao potencial construtivo em estoque, com valor total estimado em US\$ 100,0 milhões. Na sua vigência foram analisadas apenas cinco propostas, sendo três delas relacionadas a regulamentação de edificações existentes (Castro 2006; Maleronka 2010).

O único projeto efetivamente concluído foi a remodelação da praça do vale do Anhangabaú, evidenciando a falta de interesse da esfera privada por esta zona naquele período. A baixa adesão também pode ser justificada pelo coeficiente de aproveitamento ofertado na zona (4 vezes a área do terreno), o mesmo disponível também em outras zonas da cidade com mercados imobiliários mais efetivos (Castro 2006; Maleronka 2010).

Juntamente a aprovação da OUA, no ano de 1991 foi criada a associação popular “Viva Centro”, encabeçada por empresários, banqueiros e moradores da zona central com o objetivo de engajar a sociedade civil em prol de ações de reabilitação, e promoção de eventos, debates e projetos acadêmicos de intervenção para pressionar a iniciativa pública na ação de medidas. Ainda propunha a reestruturação de espaços públicos, implementação de equipamentos culturais, potencialização do turismo na zona, políticas de zeladoria urbana e medidas de aumento de acessibilidade de veículos privados. Dada a influência, no anos de 1993 foi criada a comissão Procentro (Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo) através de decreto de lei nº 33.389/1993, representando legalmente os interesses da associação (Ferreira 2003; Castro 2006; Kowarick 2007).

A pressão da associação Vivacentro e do órgão Procentro pode ser percebida nos investimentos públicos Estaduais e Federais aplicados na área na década de 90, na reabilitação de edifícios institucionais e culturais, como a sala de concertos “Sala São Paulo”, a Pinacoteca do Estado as mudanças das sedes administrativas municipais e estaduais para a zona. Apesar dos altos investimentos, as iniciativas não foram suficientes para a promoção da zona central como uma frente imobiliária competitiva em relação as demais zonas da cidade. Para além de ações de reabilitação, pontuais a edifícios, não foram empregadas outras políticas públicas específicas para a resolução das questões sociais da zona (Ferreira 2003).

No ano de 1995 a SEHAB cria um concurso público, com edital promovido pelo IAB-SP para a criação de propostas de reabilitação para o centro, onde a vencedora, elaborada pela Promon Engenharia, ressaltava o papel simbólico do centro em relação as dinâmicas da cidade e propunha melhorias nas suas

conexões e a reabilitação dos seus espaços públicos para peões, para além de um órgão específico para a gestão e mediação de processos aplicados a área (Castro 2003).

3.2.3. AS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

Cronologicamente, após o encerramento da Operação Urbana Anhangabaú, foram aprovadas as operações urbanas Faria Lima (Lei n.º 11.732, de 14 de março de 1995, modificada posteriormente, em 2004) e Água Branca (Lei n.º 11.774, de 18 de maio de 1995). A Operação Urbana Centro (Lei n.º 12.349) foi aprovada em 6 de junho de 1997, como uma revisão da OU Anhangabaú, seguida da OU Água Espraiada, cujo primeiro projeto data de 1991, em 2001 (Lei 13.260 de 28 de dezembro de 2001) (Castro 2006; Fix 2004; SP-Urbanismo 2016b).

Com a aprovação nacional do Estatuto da Cidade em 2002, as Operações Urbanas foram validadas no nível federal com a seguinte definição:

“Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”(Federal 2001, Secção X, Art. 32, § 1o)

O plano diretor estratégico (Lei 13.430) de 2002, incorpora as Operações Urbanas a partir das diretrizes nacionais e os seus instrumentos urbanísticos complementares. No mesmo ano a Operação Urbana Centro é revisada sob os mesmos preceitos da lei federal. Em 2004 a OU Faria Lima também é revisada, com uma nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (LPUOS – Lei 13.885/04). Em 2011 é aprovado o projeto “Nova Luz”, com ações urbanísticas específicas focadas a área da “Luz”, na freguesia do Bom-Retiro, que exclui lotes específicos da Operação Urbana Centro (SP-Urbanismo 2016b).

No ano de 2014, sob uma nova administração, o Plano Diretor Estratégico da cidade é revisado, e indica em seu texto a necessidade de uma adequação nas diretrizes da Operação Urbana Centro, contudo a mesma nunca foi realizada (SP-Urbanismo 2016b).

Os instrumentos complementares a Operação Urbana, nomeadamente a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), também foram incorporados pelo Estatuto da Cidade em nível federal.

3.2.4. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS COMPLEMENTARES

A OODC é um instrumento urbanístico que permite a cobrança de contrapartidas financeiras a partir da compra de coeficientes adicionais de construção, para aplicação em terrenos urbanos com maior adensamento construtivo, em patamares superiores aos estabelecidos nas legislações locais (Maleronka e Furtado 2013).

Na cidade de São Paulo a aplicação da OODC permite que um coeficiente de aproveitamento (CA) básico, igual a 1 ou 2 fosse elevado até 6 em determinadas zonas abrangidas pelas operações urbanas. O valor das contrapartidas é calculado em função do uso que pretendesse licenciar, habitacional ou comercial, da localização e infraestrutura urbana existente e da quantidade de coeficientes adicionais solicitados (Maleronka e Furtado 2013).

A lei também determinava que um estoque de densidades adicionais deveria ser atribuído para cada zona de aplicação das Operações Urbanas. Observa-se que a determinação destes estoques acabou por favorecer as zonas já mais valorizadas que receberam maiores estoques de densidades. Em 2004 a sua aplicação foi ampliada para planos regionais estratégicos, específicos a cada uma das 31 subprefeituras da cidade (Maleronka e Furtado 2013; Sandroni 2013).

As contrapartidas poderiam ser pagas em dinheiro ou por meio da execução de obras civis realizadas pelo empreendedor, em função das necessidades indicadas pela secretaria de urbanismo (Childress e Alliance 2015; Maleronka e Furtado 2013).

Em 2002 também foram regulamentados os CEPACS, descritos como ativos de renda variável com uma rentabilidade associada à valorização dos espaços urbanos aos quais eram aplicados, de forma complementar a OODC. Estes, se relacionavam ao estoque de coeficientes adicionais de construção determinados em função da localização e dos usos específicos (residenciais ou comerciais), quantificados a partir do número de terrenos disponíveis para incorporação nas localizações. (Maleronka e Furtado 2013; Sandroni 2013; Bovespa 2016).

Como tratava-se de títulos financeiros, permitiam a antecipação da arrecadação de recursos estes relacionados a contrapartida econômica da realização de projetos, o que viabilizava a sua negociação por leilões eletrônicos e a sua utilização como compensação financeira para desapropriações. Estes certificados são emitidos pela administração municipal e seus recursos utilizados no financiamento de intervenções espaciais nas áreas das Operações Urbanas. Ainda, só podem ser emitidos novos títulos quando concluídas as obras planejadas ou no momento que o estoque esgotar, de forma a gerar credibilidade aos títulos como um investimentos financeiro atrativo bem como evitar a especulação sobre os seus valores (Fix 2009; Bovespa 2016; Sandroni 2013).

Sandroni (2013) aponta que a comercialização de CEPACS permite a criação de mais-valias futuras uma vez que o seu valor é reaplicado em investimentos na infraestrutura urbana, valorizando terrenos, aumentando assim a arrecadação fiscal e o valor de futuras emissões de CEPACS. Já Fix (2009) aponta que a comercialização de contrapartidas a partir de títulos financeiros associa as iniciativas no espaço urbano as expectativas dos investidores, criando uma lógica onde é desejável que a valorização do solo aconteça independente dos meios e consequências para a cidade.

3.2.5. PONTO DE SÍNTESE

O enquadramento do caso de São Paulo demonstra que o desenvolvimento urbano da cidade se deu, de forma efetiva, a partir do final do Séc. XIX apoiado sobre intensos fluxos migratórios em função do desenvolvimento comercial e econômico da cidade e a sua necessidade de mão-de-obra. Continuamente ao longo do Séc. XX, o crescimento e desenvolvimento da cidade foi apoiado por políticas urbanas focadas no alargamento de infraestruturas, aumento de malhas viárias e o crescimento horizontal dos limites urbanos.

Em uma lógica descontínua, planos urbanísticos foram constantemente revisados em função de lideranças políticas e interesses privados, privilegiando ações urbanas focadas na criação contínua de novas áreas de incorporação culminando no abandono da zona central da cidade e o crescimento das periferias.

As operações urbanas foram concebidas sob este aspeto, como um instrumento capaz de ampliar receitas fiscais, desenvolver infraestruturas urbanas, direcionar as atividades imobiliárias utilizando-se do capital privado obtido por meio de contrapartidas baseadas na oferta de incentivos urbanos.

Os baixos resultados relacionados a Operação Urbana Anhangabaú também demonstram que, no momento de sua aplicação, as contrapartidas oferecidas para a reabilitação de seu perímetro não foram suficientes para a promoção da atividade imobiliária na região, influenciando a reformatação de suas diretrizes criando a Operação Urbana Centro.

3.3. ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO: OPERAÇÃO URBANA CENTRO SÃO PAULO

A Operação Urbana Centro foi implementada em 15/05/1997, quatro anos após a conclusão da Operação Urbana Anhangabaú. A sua análise como estudo de caso é dividida entre a caracterização de sua área de aplicação, a avaliação da sua regulamentação e a estimativa dos seus resultados feita a partir da coleta de dados e índices relacionados a legislação, índices censitários, de mercado, publicações oficiais do município e notícias. A análise tem o objetivo de avaliar os fatores de influência da aplicação do instrumento.

3.3.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE APLICAÇÃO

A cidade de São Paulo é dividida em cinco zonas, sendo que a zona do centro corresponde a menor porção territorial municipal com aproximadamente 1,74% da área total (Tabela 2).

Tabela 2 – Áreas das zonas da cidade de São Paulo e percentagem correspondente a área total.

Zonas	Área (Km²)	Percentagem (%)
Centro	26,66	1,74
Leste	331,49	21,80
Norte	299,85	19,60
Oeste	128,97	8,40
Sul	740,56	48,42
Total	1.527,53	100

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/> (acesso Maio 2018)

A área de aplicação da OUC é delimitada sobre a zona central abrangendo as freguesias Sé, República e parte do Brás, indicadas na área verde da Figura 12, e as zonas adjacentes a este perímetro abrangendo também as freguesias: Pari, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade, e Cambuci (EMURB 1997; Silva 2001). Nota-se que a área de aplicação da OUC é superior a área de intervenção atribuída a Operação Urbana Anhangabaú, indicada em amarelo na Figura 12.

Quanto a dimensão territorial das freguesias abrangidas pela OUC nota-se que possuem áreas distintas, sendo a menor delas a Sé com uma extensão de 2.19 Km² e a maior da do Bom Retiro com 4.20 km². A área total de intervenção abrangida pelo instrumento é de aproximadamente 33 km² (Tabela 3).

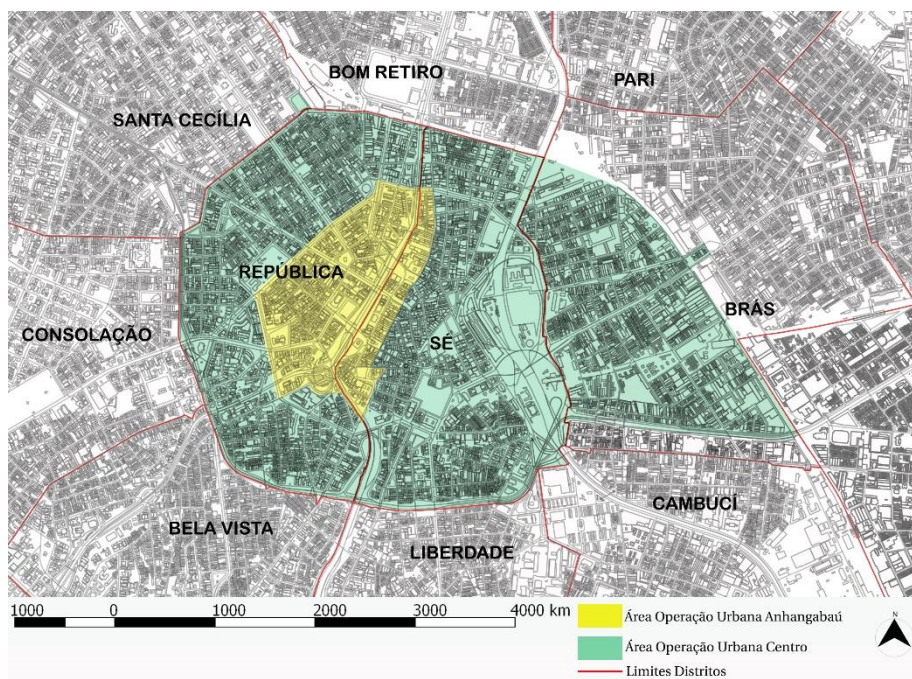


Figura 12 – Mapa de comparação da área de aplicação da OU Anhangabaú e da OU Centro. Fonte da Imagem: Adaptada pelo autor com base em Fregonezi (2015), sobre base cartográfica disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br> (acesso Mai. 2018)

Quanto a dimensão territorial das freguesias abrangidas pela OUC nota-se que possuem áreas distintas, sendo a menor delas a Sé com uma extensão de 2.19 Km² e a maior da do Bom Retiro com 4.20 km². A área total de intervenção abrangida pelo instrumento é de aproximadamente 33 km² (Tabela 3).

Tabela 3 – Áreas das freguesias abrangidas pela Operação Urbana Centro e percentagem correspondente a área total.

Freguesias	Área (km ²)	Percentagem (%)
Bela Vista	2,71	8,22%
Bom Retiro	4,20	12,74%
Brás	3,62	10,99%
Cambuci	3,92	11,89%
Consolação	3,81	11,58%
Liberdade	3,65	11,07%
Pari	2,72	8,26%
República	2,39	7,24%
Santa Cecília	3,75	11,36%
Sé	2,19	6,64%
Total	33,02	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br> (acesso Mai. 2018)

Ao avaliar a morfologia e ocupação das freguesias abrangidas pela OUC, observava-se fatores de composição e características locais diversas e heterogêneas, no momento inicial da aplicação do instrumento (Silva 2001).

As freguesias Sé e República (Figura 13) concentravam principalmente atividades económicas e serviços públicos, com alta densidade construtiva e uma forte ocorrência de edifícios residenciais e comerciais devolutos. Englobam o núcleo urbano original da fundação da cidade e a área lindeira urbanizada até o início do século XX, concentrando edifícios patrimoniais de diversos períodos com grande valor histórico, que remetem a história da cidade e ilustram os principais estilos arquitetónicos relevantes, assim como os seus primeiros edifícios verticais (Silva 2001).

As freguesias Brás, Pari, Cambuci, Bom Retiro, Barra Funda, Belém e parte da Liberdade possuíam uma morfologia variada, parte com um tecido urbano consolidado, com áreas pontuais de expressiva verticalização e desenvolvimento urbano, e parte com grandes áreas de baixa densidade construtiva, formadas por edificações horizontais e instalações industriais, ativas e devolutas (Silva 2001).

Por fim, as freguesias Bela Vista, Consolação, Santa Cecília (Figura 14), e parte da Liberdade, compõe o vetor sudoeste do perímetro, e eram caracterizadas por uma morfologia intensamente verticalizada, e em sua maioria, ocupadas por uma população com faixas de renda média e alta. Apesar de áreas de degradação e problemas pontuais, estas freguesias já apresentavam maior atividade imobiliária frente as demais (Silva 2001).



Figura 13 – Imagem da zona central de São Paulo, em direção as freguesias República e Sé, vistas a partir da cobertura do edifício Copan. Fonte da Imagem: Elaborada pelo autor.



Figura 14 – Imagem da zona central de São Paulo, em direção as freguesias Consolação e Santa Cecília, vistas a partir da cobertura do edifício Copan. Fonte da Imagem: Elaborada pelo autor.

3.3.2. ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO

A análise da regulamentação da OUC esta dividida entre os seus principais objetivos e diretrizes, instrumentos urbanísticos e seus processos de gestão e cálculos de contrapartidas. Por fim, é colocado um ponto de síntese que relaciona os principais conceitos abordados.

Principais Objetivos e Diretrizes Urbanísticas

Os principais objetivos da Operação Urbana Centro são contextualizados por SP-Urbanismo (2010) como:

“(...) um conjunto integrado de incentivos à produção imobiliária que combinados à atuação do Poder Público e da sociedade civil - empreendedores, usuários e moradores, visam promover a reordenação urbanística da área central. O objetivo focal do instrumento é criar condições que reforcem a importância da área central para a metrópole de São Paulo, tornando-a atrante para investimentos imobiliários, turísticos e culturais e consolidando a sua função de centro institucional.” (SP-Urbanismo 2010, 1)

Os objetivos da OUC são relacionados a três principais perspectivas: objetivos gerais, de reabilitação do edificado e reabilitação urbana (Tabela 4). As diretrizes urbanísticas descrevem de forma mais detalhada os objetivos e podem ser enquadradas sob duas principais vertentes relacionadas ao ambiente urbano e ao uso e ocupação do solo (Tabela 5) (EMURB 1997).

Tabela 4 - Principais objetivos da Operação Urbana Centro

Objetivos Gerais
Promoção de obras para a requalificação urbana e de sua paisagem;
Promover obras de melhorias das infraestruturas existentes;
Melhora da qualidade ambiental da área central;
Melhora na qualidade de vida dos moradores e usuários;
Objetivos de Reabilitação do Edificado
Incentivo ao aproveitamento adequado e regularização de imóveis existentes;
Preservação do patrimônio histórico arquitetônico existente na região;
Readequação habitações subnormais;
Objetivos de Reabilitação Urbana
Ampliação e articulação de espaços de uso público;
Promoção de melhorias gerais de condições urbanas;
Diversificação de usos, incentivos a produção de novas habitações e espaços culturais;
Melhorias de condições de acessibilidade;
Realocação de órgãos da administração pública para a região;

Fonte: Elaborada pelo autor com base em EMURB (1997)

Tabela 5 - Principais Diretrizes Urbanísticas da Operação Urbana Centro

Ambiente Urbano
Harmonização do desenho urbano, em novos projetos que dialoguem com os entornos existentes;
Conservação e restauro de edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental;
Projetos com quadras permeáveis, interligadas ao espaço urbano, com praças e áreas de estar; passagem para pedestres;
Melhoras nos acessos a transportes individuais motorizados a área central;
Adequação da hierarquia de vias, que privilegiem transportes coletivos;
Aumento da arborização, incentivo a novas áreas verdes e melhora dos mobiliários urbanos;
Uso e Ocupação do Solo
Criação de novas unidades de habitação por incentivos para o aumento da atividade imobiliária;
Aumento de vagas de garagem, privadas e públicas;
Criação de novas instituições culturais;
Implementação de vias comerciais com horário de funcionamento prolongados;
Desincentivo a implementação de novos estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, madeiras e frutas (expressivos no distrito do Brás);

Fonte: Elaborada pelo autor com base em EMURB (1997)

Os objetivos e diretrizes urbanísticas da OUC convergem com o zonamento vigente no momento de sua implementação, que a classifica de forma majoritária como uma zona de “uso misto”, apta a receber usos habitacionais, comerciais e institucionais e uma “paisagem urbana consolidada” portanto atendida por todas as infraestruturas municipais (EMURB 1997).

As revisões promovidas no zonamento nos anos posteriores a implementação da OUC passam a classificar a área como “zona de centralidade”, assumindo a sobreposição das diretrizes da Operação Urbana sobre os demais instrumentos urbanísticos vigentes.

Instrumentos urbanísticos

Os instrumentos urbanísticos da Operação Urbana Centro, de forma geral, proporcionam a utilização de coeficientes adicionais de construção em índices superiores aos permitidos na legislação geral. A sua aquisição é feita mediante o pagamento de contrapartidas financeiras (pela aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir) permitindo a incorporação de novos projetos com até 6 vezes a área de seus terrenos, em função dos usos atribuídos (Tabela 6) (EMURB 1997).

Tabela 6 – Coeficientes de Aproveitamento Máximos na Operação Urbana Centro

Coeficiente de Aproveitamento ¹	Usos Propostos		
	Residencial	Residencial com garagem	Hotéis
CA Máximo Edificações	6,0	6,0	6,0
CA Máximo Garagens	6,0	6,0	4,0
CA Máximo Comercio e Serviços	-	-	2,0

¹ Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área do lote a área edificada em construções.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em EMURB (1997)

Para além de novos empreendimentos o pagamento da contrapartida financeira também permite a regularização de construções executadas em desacordo com a legislação, remodelações e ampliações de edifícios existentes que não atingem o potencial máximo permitido (EMURB 1997).

Outro instrumento previsto, a transferência de direitos de construção de imóveis preservados, pode ser negociada para aplicação em novos projetos dentro do perímetro da operação, e também permite a emissão de certificados, com valores calculados em função da dimensão e aproveitamento de seus edifícios correspondentes para serem negociados diretamente com incorporadores (EMURB 1997).

Para além destes, a previsão de novos projetos com usos relacionados a equipamentos culturais/ institucionais de uso público como salões de festas, cinemas, teatros, salas de espetáculos, auditórios, museus, creches, edifícios educacionais e áreas de acesso público no interior dos lotes que passam a não receber exigências de estacionamento bem como suas respectivas áreas são descontadas do somatório total permitido (EMURB 1997).

Em empreendimentos formados a partir da junção mínima de três lotes existentes, que totalizem uma área a partir de 1.000 m², recebem o direito à uma área construída adicional livre do pagamento de contrapartida correspondente a 10% da área total do terreno resultante. A aprovação deste benefício esta condicionada a análise do projeto e seus impactos na envoltória (EMURB 1997).

Por fim, em novos empreendimentos implementados em terrenos que abrigam habitações subnormais a contrapartida deve contemplar o pagamento dos coeficientes adicionais requeridos e a resolução do problema habitacional, que deve ser implementada dentro da área abrangida pela Operação Urbana Centro ou até quinhentos metros de distancia de seu perímetro (EMURB 1997).

Apresentasse na Tabela 7 a relação entre os instrumentos e usos incentivados e os seus benefícios correspondentes.

Tabela 7 – Instrumentos e Usos Incentivados e seus benefícios da Operação Urbana Centro

Instrumentos e Usos Incentivados	Benefícios
Pagamento de Contrapartida Financeira (OODC)	Maior CA para a construção de habitações, garagens e hotéis
	Regularização de construções inadequadas
Transferência de Potencial Construtivo de Bens/ imóveis preservados	Aplicação em novas construções
	Emissão de certificados que podem ser negociados para aplicações futuras
Previsão de usos públicos culturais, institucionais e educacionais/ acessos públicos ao interior do lote	Áreas não computáveis/ sem exigência de estacionamentos
Previsão de áreas verdes públicas	Transferência do potencial construtivo correspondente p/ aplicação em áreas privadas
Junção de lotes (mín 3 lotes – 1000 m²)	10% de área adicional, sobre a área total do terreno
Novos empreendimentos em lotes com habitações “subnormais” (cortiços, favelas)	Provisão de habitação para os moradores no perímetro da OUC, ou até 500 m de distância.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em EMURB (1997)

Gestão e Cálculo das Contrapartidas

O gerenciamento e gestão da aprovação de novos projetos da operação é feito por uma comissão executiva que envolve entidades diversas da administração municipal e do setor de urbanismo, que analisam prioritariamente novos projetos para aprovação final pela CTLU (Câmara Técnica de Legislação Urbanística) e elaboram diretrizes de intervenção específicas para subáreas dentro da área abrangida pela operação (EMURB 1997).

O cálculo das contrapartidas financeiras é feito pela EMURB, a partir da ordem do protocolo de propostas, considerando uma relação entre os coeficientes adicionais de construção solicitados e o valor de mercado de terrenos, estipulados por avaliadores independentes, e em função da avaliação dos impactos de novos empreendimentos nas envoltórias (EMURB 1997).

3.3.3. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CENTRO

Esta seção tem como objetivo avaliar os efeitos associados à aplicação da OUC em relação ao mercado privado, dados demográficos e fatores locais a partir da coleta de índices censitários, econômicos e de mercado, publicações oficiais e notícias. Pretende-se comparar os índices da zona central da cidade em relação as demais e também apresentar dados específicos das freguesias abrangidas pela OUC de forma a demonstrar a influência de sua aplicação sobre diversos fatores e apresentar um panorama geral de seu alcance.

Ação do Mercado Privado

Dentre os objetivos e diretrizes urbanísticas, a OUC foca-se em proporcionar o aumento da atividade imobiliária na zona central e atrair a incorporação de novas unidades habitacionais por meio de seus incentivos. A avaliação dos resultados do mercado privado na zona é feita a partir do levantamento da produção de unidades habitacionais, por dados disponibilizados pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais de São Paulo (SECOVI), que publica mensalmente índices sobre o mercado de imóveis, utilizando-se de dados levantados pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP).

A quantidade de unidades residenciais lançadas na cidade de São Paulo, no período de 2004 e 2017 demonstra que a zona central apresenta uma quantidade inferior de unidades lançadas em relação as demais até o ano de 2010 quando, a partir deste, dá-se um gradativo aumento da produção de unidades atingindo 17% do total do mercado em 2017 (Tabela 8). Em relação as diferentes freguesias abrangidas pela OUC pode-se observar que, no período entre os anos de 2000 à 2010, a produção imobiliária foi mais expressiva nas freguesias da Bela Vista, Consolação, Liberdade e Santa Cecília e, entre os anos de 2010 à 2015, as freguesias com mais lançamentos imobiliários passam a ser República, Brás e Consolação (Tabela 9).

Tabela 8 – Número de unidades residenciais lançadas e percentagem do total nas zonas da cidade de São Paulo entre os anos de 2004 e 2017

Ano	Centro		Leste		Norte		Oeste		Sul	
2004	2.259	10,0%	5.956	26,4%	2.526	11,2%	5.650	25,1%	6.159	27,3%
2005	2.424	9,7%	2.726	10,9%	3.475	13,9%	8.037	32,3%	8.253	33,1%
2006	1.739	6,8%	5.974	23,3%	2.727	10,6%	5.977	23,3%	9.272	36,1%
2007	2.722	7,0%	9.172	23,5%	5.070	13,0%	7.743	19,9%	14.283	36,6%
2008	1.193	3,5%	10.118	29,3%	5.061	14,7%	6.396	18,6%	11.707	34,0%
2009	932	3,0%	9.059	28,7%	5.304	16,8%	6.260	19,8%	10.029	31,8%
2010	3.144	8,2%	10.110	26,5%	4.558	9,6%	8.960	23,5%	11.427	29,9%
2011	4.145	10,9%	11.463	30,0%	3.662	8,5%	7.646	20,0%	11.233	29,4%
2012	2.478	8,7%	8.856	31,1%	4.731	14,0%	3.853	13,5%	8.599	30,2%
2013	2.675	7,8%	9.244	27,0%	2.893	14,5%	7.559	22,1%	11.817	34,6%
2014	5.058	14,9%	7.610	22,4%	4.749	15,9%	8.144	24,0%	8.394	24,7%
2015	3.326	14,5%	7.618	33,2%	3.340	21,0%	2.713	11,8%	5.963	26,0%
2016	3.088	16,0%	5.394	27,9%	3.082	11,9%	3.633	18,8%	4.162	21,5%
2017	5.048	17,6%	5.440	19,0%	6.020	16,6%	7.110	24,8%	5.039	17,6%

Fonte: Retirado de SECOVI (2018)

Tabela 9 – Número de unidades residências lançadas nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 2000 a 2010 e 2010 a 2015 e seus totais.

Distrito	2000-2010	2010-2015	Total
Bela Vista	4.085	1.242	5.327
Bom Retiro	1.659	571	2.230
Brás	422	3.074	3.074
Cambuci	2.006	2.516	4.522
Consolação	2.736	2.857	5.593
Liberdade	4.074	1.604	5.678
Pari	268	718	986
República	2.132	4.568	6.700
Santa Cecília	4.024	3.290	7.314
Sé	12	822	834
Total	21.418	21.262	42.680

Fonte: Elaborada pelo autor com base em SP-Urbanismo (2017)

Observa-se que até o ano de 2008 a produção imobiliária na área central, foi focada principalmente nas freguesias adjacentes ao perímetro de aplicação da OUC, principalmente em seu vetor sudoeste com maior incidência na Santa Cecília, Bela Vista, Consolação e Liberdade. A partir de 2008 novos empreendimentos são lançados no perímetro da operação (indicado em verde na Figura 15) com maior incidência nas freguesias República e Brás e, pontualmente, na Sé. No quadrante nordeste do perímetro, as freguesias Bom Retiro e Pari demonstram que ainda há uma baixa incidência de lançamentos imobiliários em função da grande ocupação comercial combinada a uma baixa tradição de atividade imobiliária nestas freguesias (Figura 15) (SP-Urbanismo 2017).

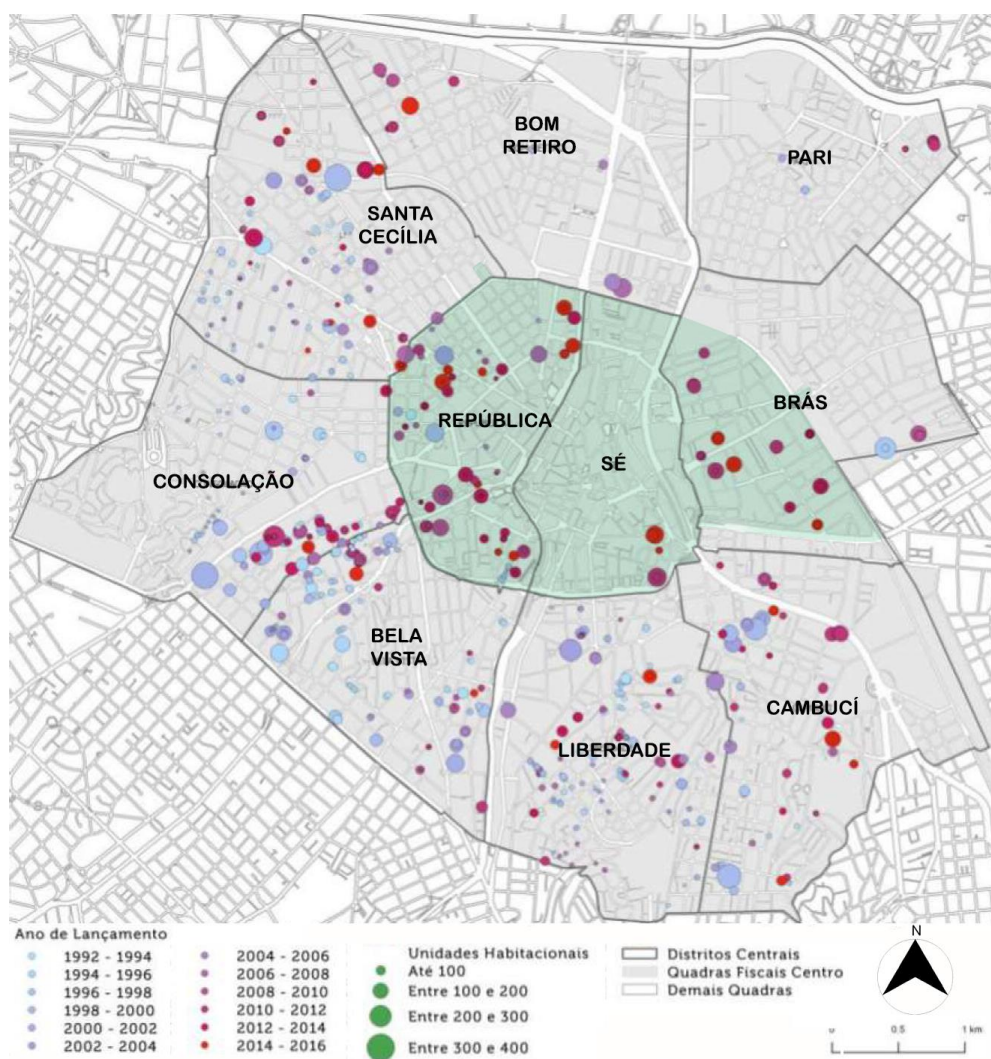


Figura 15 – Mapa do número de unidades residenciais lançadas nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 1992 e 2016. Fonte da Imagem: Adaptado pelo autor com base em imagem disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos (acesso Maio. 2018)

Nota-se que o crescimento no valor médio por m² de venda de empreendimentos habitacionais na área abrangente a OUC foi mais acentuado em comparação as demais zonas da cidade onde, no período dos anos de 1997 a 2015, registou uma valorização aproximada de 156%, valor este superior aos 111% das demais zonas da cidade (Figura 16). Este crescimento pode ser atribuído à dois fatores, um relacionado ao aumento da oferta de imóveis na zona central e o consequente maior interesse do mercado consumidor, e outro relacionado a um período próspero de crescimento económico brasileiro onde, entre os anos de 2008 à 2012, a valorização imobiliária no Brasil foi de aproximadamente 112%, apoiada pela ampliação de políticas de acesso ao crédito imobiliário, aumento de renda da população e a redução da taxa de juros dos financiamentos habitacionais (Zogbi 2018).

No que diz respeito a dimensão média dos lotes incorporados na área abrangente a aplicação da OUC, no período nota-se que até o ano de 2012 a área média dos lotes incorporados por empreendimentos era superior a 1000 m², o que demonstra o apelo da oferta de áreas adicionais de construção a partir da junção de lotes com áreas superiores a 1000 m² (Figura 17). A partir de 2013, observa-se uma redução na área média dos lotes destas incorporações, que pode ser atribuída a redução da oferta de lotes amplos, assim como uma tendência a construção de empreendimentos de menor escala e com menor custo.

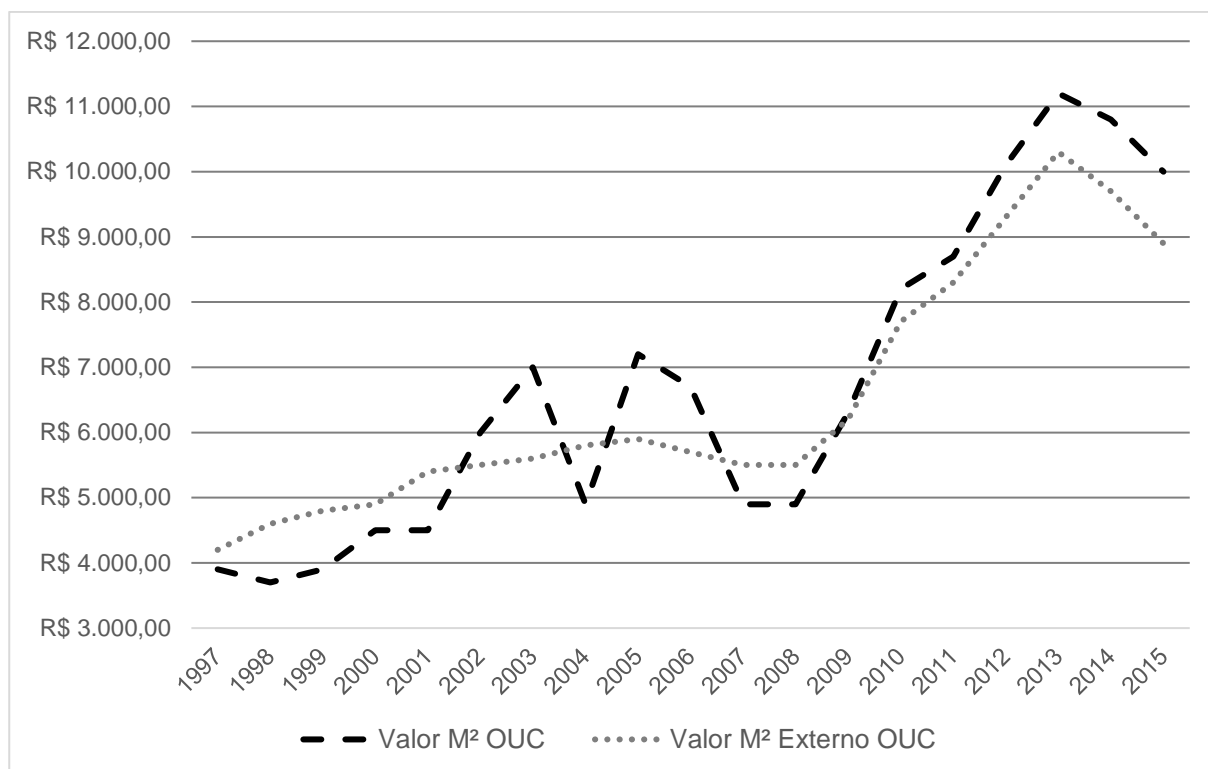


Figura 16 - Variação do valor do m² da produção imobiliária entre os anos de 1997 e 2015. Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em SP-Urbanismo (2017)

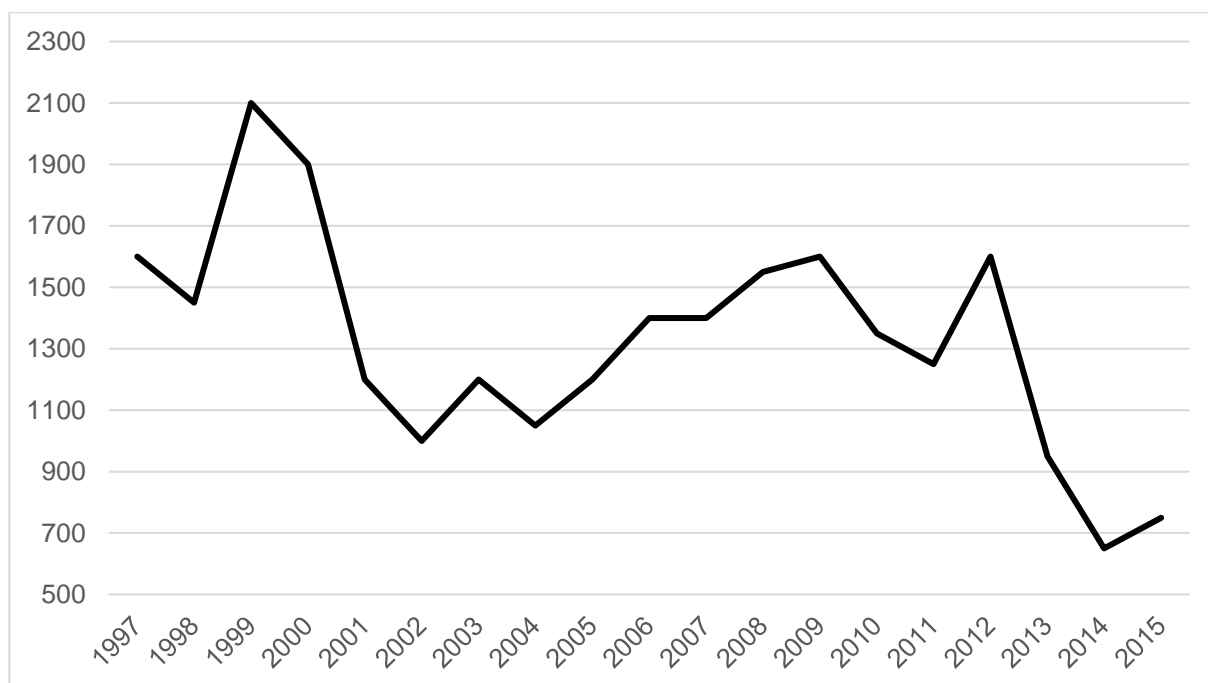


Figura 17 - Área média por ano de lotes incorporados OUC. Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em SP-Urbanismo (2017)

Dados Demográficos

Em relação a evolução do número de habitantes na zona central, contrariamente ao crescimento habitacional geral da cidade da ordem de um milhão de habitantes por década (Tabela 10) pode-se observar que no período entre os anos de 1980 a 2000 a zona central da cidade apresentou um decréscimo de 145 mil habitantes aproximadamente. Todavia, entre os anos de 2000 a 2010 a zona volta a apresentar um crescimento populacional aproximado de 60 mil habitantes proporcionalmente maior em relação ao restante da cidade.

A espacialização da taxa de crescimento populacional é indicada na Figura 18 sobre a mancha urbana da cidade, onde no período de 1980 a 2000 observa-se o esvaziamento da zona central e o crescimento das zonas periféricas e, na década seguinte, observa-se a reversão deste padrão.

Tabela 10 – Evolução do número de habitantes e taxas de crescimento na cidade de São Paulo (1980 a 2010)

Zonas	1980 (hab.)	Tx. Cresc. ¹ 1980-1991	1991 (hab.)	Tx. Cresc. ¹ 1991-2000	2000 (hab.)	Tx. Cresc. ¹ 2000-2010	2010 (hab.)
Leste	2.877.590	1,7	3.465.397	1,13	3.835.354	0,42	3.998.237
Norte	1.788.422	0,78	1.947.435	0,8	2.092.360	0,57	2.214.654
Oeste	983.455	0,17	1.002.489	-0,94	920.806	1,06	1.023.486
Sul	2.317.588	1,64	2.772.187	1,65	3.211.818	1,11	3.586.020
Centro	526.170	-1,24	458.677	-2,24	373.914	1,43	431.106
Total	8.493.226	1,16	9.646.185	0,88	10.434.252	0,76	11.253.503

¹ Taxa de Crescimento: calculada a partir do crescimento geométrico anual pelo percentual de incremento médio anual da população residente nas zonas, no período considerado.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_re-censeada_e_taxas_de_crescime_1980_10747.html (acesso Mai. 2018)

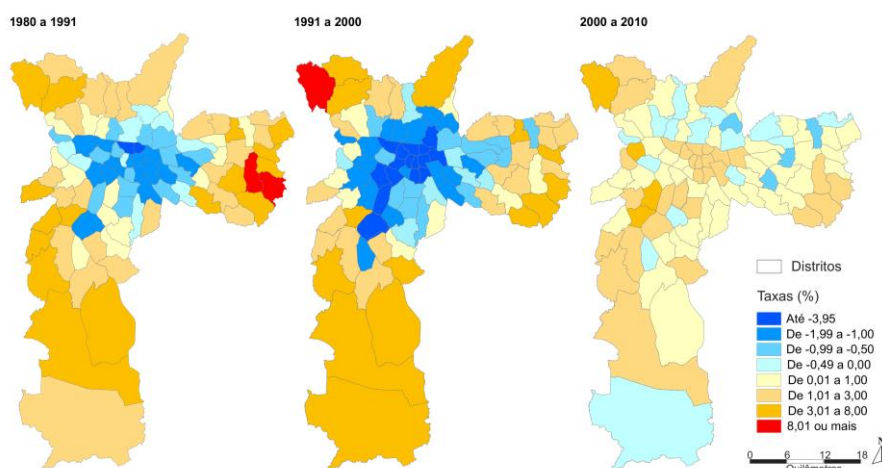


Figura 18 - Taxa de crescimento populacional da cidade de São Paulo entre os anos de 1980 e 2010. Fonte da imagem: disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/mapas/> (acesso Mai. 2018)

O fenómeno do decréscimo do número de habitantes da zona central ocorre em todas as freguesias abrangidas pela aplicação da OUC, onde no período de 1980 a 2000 registam uma redução da ordem de 20% a 25%, com percentuais mais acentuados nas freguesias do Bom Retiro e Cambuci, da ordem de 50% (Tabela 11). Entre o período de 2000 a 2010, todas as freguesias voltam a registar aumento do número de habitantes ainda que em percentagens inferiores aos decréscimos registados nas décadas anteriores.

Tabela 11 – Evolução do número de habitantes e taxas de crescimento nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 1980 e 2010.

Freguesias	1980 (hab.)	Tx. Cresc. ¹ 1980-1991	1991 (hab.)	Tx. Cresc. ¹ 1991-2000	2000 (hab.)	Tx. Cresc. ¹ 2000-2010	2010 (hab.)
Bela Vista	85.416	-1,56	71.825	-1,41	63 190	0,95	69 460
Bom Retiro	47.588	-2,47	36.136	-3,35	26 598	2,45	33 892
Brás	38.630	-1,28	33.536	-3,14	25.158	1,52	29.265
Cambuci	44.851	-1,72	37.069	-2,8	28 717	2,55	36 948
Consolação	77.338	-1,35	66.590	-2,2	54 522	0,51	57 365
Liberdade	82.472	-0,71	76.245	-2,29	61 875	1,11	69 092
Pari	26.968	-2,12	21.299	-3,95	14.824	1,56	17.299
República	60.999	-0,49	57.797	-2,11	47 718	1,79	56 981
Santa Cecília	94.542	-0,88	85.829	-2,06	71 179	1,64	83 717
Sé	32.965	-1,74	27.186	-3,29	20 115	1,63	23 651

¹ Taxa de Crescimento: calculada a partir do crescimento geométrico anual pelo percentual de incremento médio anual da população residente nas zonas, no período considerado.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_re-censeada_e_taxas_de_crescime_1980_10747.html (acesso Maio. 2018)

Na última década, no período entre 2011 a 2017, observasse um acréscimo de 30 mil habitantes na zona central, valor esse superior ao registado nas demais zonas de São Paulo (Tabela 12). Todas as freguesias abrangidas pela OUC registam no mesmo período crescimento habitacional, com taxas superiores registadas nas freguesias República, Santa Cecília, Bela Vista e Bom Retiro (Tabela 13).

Esta retomada do crescimento habitacional ocorrida nos últimos anos na zona central tem uma estimativa de continuidade onde, até o ano de 2040, espera-se um adicional populacional de 100 mil habitantes, este representando 10% do adicional estimado para a cidade de São Paulo (Tabela 14). Essa estimativa ainda demonstra que até o ano de 2030 a zona central voltará a contar do ano de 1980. Este aumento será refletido a todas as freguesias abrangidas pela OUC que continuarão registando aumentos populacionais, com exceção da freguesia da Consolação que terá um pequeno decréscimo (Tabela 15).

Tabela 12 – Número de habitantes por zonas da cidade de São Paulo entre os anos de 2011 e 2017

Zonas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	11.303.626	11.353.750	11.403.873	11.453.996	11.504.120	11.554.243	11.604.366
Leste	4.001.383	4.004.241	4.006.803	4.009.064	4.011.016	4.012.652	4.013.964
Norte	2.220.900	2.227.235	2.233.662	2.240.188	2.246.817	2.253.553	2.260.403
Oeste	1.031.114	1.038.769	1.046.451	1.054.157	1.061.888	1.069.641	1.077.415
Sul	3.614.430	3.642.997	3.671.725	3.700.618	3.729.682	3.758.921	3.788.340
Centro	435.799	440.508	445.231	449.968	454.717	459.476	464.244

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_censitaria_e_projecoes_populac_2008_10489.html (acesso Maio. 2018)

Tabela 13 – Número de habitantes por freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 2011 e 2017

Freguesias	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bela Vista	69.868	70.269	70.665	71.054	71.437	71.813	72.182
Bom Retiro	34.598	35.315	36.043	36.781	37.529	38.288	39.058
Brás	29.604	29.943	30.283	30.622	30.962	31.302	31.641
Cambuci	37.754	38.574	39.407	40.253	41.112	41.984	42.869
Consolação	57.450	57.528	57.599	57.663	57.721	57.771	57.814
Liberdade	69.607	70.117	70.623	71.124	71.619	72.110	72.594
Pari	17.505	17.711	17.918	18.124	18.331	18.538	18.745
República	57.792	58.608	59.428	60.252	61.080	61.912	62.748
Santa Cecília	84.780	85.846	86.915	87.987	89.062	90.138	91.216
Sé	23.951	24.251	24.552	24.854	25.157	25.460	25.764

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_censitaria_e_projecoes_populac_2008_10489.html (acesso Maio. 2018)

Tabela 14 – Estimativa do número de habitantes nas zonas da cidade de São Paulo entre os anos de 2020 e 2040

Zonas	2020	2025	2030	2040
Total	11 754 736	12 005 353	12 255 969	12 757 203
Leste	4 015 874	4 011 794	3 997 602	3 933 449
Norte	2 281 688	2 319 962	2 362 439	2 463 739
Oeste	1 100 849	1 140 164	1 179 544	1 256 814
Sul	3 877 745	4 030 966	4 190 298	4 532 197
Centro	478 581	502 467	526 086	571 005

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_re-censeada_e_taxas_de_crescime_1980_10747.html (acesso Maio. 2018)

Tabela 15 – Estimativa do número de habitantes nas freguesias abrangidas pela OUC entre os anos de 2020 e 2040

Freguesias	2020	2025	2030	2040
Bela Vista	73 243	74 840	76 188	77 955
Bom Retiro	41 428	45 576	49 955	59 250
Brás	32 656	34 326	35 948	38 924
Cambuci	45 602	50 413	55 523	66 496
Consolação	57 898	57 880	57 647	56 457
Liberdade	74 009	76 220	78 205	81 286
Pari	19 365	20 388	21 385	23 229
República	65 271	69 514	73 758	81 983
Santa Cecília	94 454	99 833	105 128	115 093
Sé	26 676	28 191	29 682	32 485

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_re-censeada_e_taxas_de_crescime_1980_10747.html (acesso Maio. 2018)

Quando se avalia a renda dos habitantes, no período de 2000 a 2010 nota-se na zona central um aumento de residentes com renda entre 2 a 10 salários mínimos e uma redução de residentes com renda superior a 10 salários mínimos (Tabela 16). Quando se avalia as freguesias abrangidas pela OUC em específico, verifica-se um crescimento de habitantes com renda de até 2 salários mínimos em todas elas (Tabela 17). As freguesias da Bela Vista, Consolação, Liberdade, República e Santa Cecília apresentam também um aumento exponencial de residentes com renda entre 2 a 5 salários e, em menor proporção, um aumento daqueles com renda de 5 a 10 salários. Todavia todas as freguesias registam redução no número de residentes com renda superior a 20 salários mínimos.

Tabela 16 – Número de domicílios da cidade de São Paulo (em mil unidades) por faixa de renda (número de salários mínimos) nos anos de 2000 e 2010.

Zonas	2000					2010				
	até 2	>2 a 5	>5 a 10	>10 a 20	>20	até 2	>2 a 5	>5 a 10	>10 a 20	>20
Total	656.5	472.9	778.3	555.0	532.3	834.0	1.212.4	714.9	380.8	224.7
Leste	276.3	191.6	299.6	187.1	105.1	338.4	395.1	99.9	73.8	22.1
Norte	104.5	81.6	138.7	101.7	72.0	137.9	179.7	103.8	47.638	16.7
Oeste	30.4	24.0	51.9	59.0	127.3	39.6	74.6	78.4	78.7	76.5
Sul	157.4	11.9	184.9	135.6	165.2	202.0	277.0	150.9	76.8	43.4
Centro	14.8	13.6	33.5	34.6	43.9	20.7	48.5	47.5	31.8	19.6

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/13_domicilios_por_faixa_de_rendimento_em_sa_2000_233.html (Acesso Mai. 2018)

Tabela 17 – Número de domicílios nos distritos do centro de São Paulo (em mil unidades) por faixa de renda (número de salários mínimos) nos anos de 2000 e 2010

Zonas	2000					2010				
	até 2	>2 a 5	>5 a 10	>10 a 20	>20	até 2	>2 a 5	>5 a 10	>10 a 20	>20
Bela Vista	2.0	2.2	5.7	6.6	8.0	2.6	7.2	8.4	6.2	4.0
Bom Retiro	1.4	1.0	2.0	2.0	1.6	2.0	3.1	2.6	1.2	0.28
Brás	1.5	0.95	2.5	1.8	1.3	2.0	3.7	2.7	0.9	0.2
Cambuci	1.1	0.96	2.0	2.4	2.3	1.4	3.3	3.4	2.6	1.2
Consolação	1.3	1.2	3.7	4.5	10.9	1.7	4.6	6.5	5.9	5.7
Liberdade	2.3	2.1	4.7	4.8	7.8	2.8	6.9	7.1	5.6	3.2
Pari	0.7	0.6	1.1	1.1	0.8	1.2	1.9	1.2	0.5	0.2
República	2.7	2.4	6.5	5.5	3.6	3.9	9.6	7.3	3.0	0.99
Sta. Cecília	2.3	2.1	6.1	6.9	8.6	4.1	9.6	9.6	6.6	3.9
Sé	1.4	1.3	2.4	1.6	0.81	1.9	3.8	2.3	0.52	0.08

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/13_domicilios_por_faixa_de_rendimento_em_sa_2000_233.html (acesso Maio. 2018)

Fatores Locais

Esta seção busca ilustrar diferentes fatores locais da zona central da cidade de São Paulo, nomeadamente edifícios patrimoniais, espaços culturais, incidência de áreas verdes e habitações informais, de forma a avaliar a relação destes com os instrumentos, diretrizes e objetivos abrangidos pela OUC.

No que diz respeito ao património edificado presente na zona central, o “Cadastro de Imóveis Tombados” (CIT) da camara municipal de São Paulo estima que a cidade possui cerca de 4.300 imóveis

protegidos pelas três instâncias brasileiras existentes (municipal, estadual e federal) sendo a maioria, 71% destes (3053 imóveis aproximadamente), localizados na zona central (Tabela 18) (SECOVI 2018).

Tabela 18 – Percentagem de imóveis patrimoniais sujeitos a legislação de preservação por zonas na cidade de São Paulo.

Zonas	% Imóveis Protegidos
Centro	71%
Leste	6%
Norte	2%
Oeste	6%
Sul	15%

Fonte: Retirado de SECOVI (2018)

Em relação a grande quantidade de imóveis patrimoniais existentes na zona, ao avaliar o desempenho das aplicações das transferências de direitos de construção desde à implementação da OUC observa-se que somente 5 processos foram efetivamente concluídos, com a venda e transferência de coeficientes provenientes de edificações protegidas para novos empreendimentos (Tabela 19). Também se nota que 20 outros casos foram aprovados para a transferência de coeficientes excedentes de edificações, porém não obtiveram sucesso em sua comercialização junto a empreendedores. Além disso 11 processos de solicitação de transferências e 31 processos de venda direta de coeficientes adicionais de edifícios foram negados, após a análise da comissão técnica.

Tabela 19 – Número de transferências de Coeficientes de Construção na Operação Urbana Centro.

Tipos de Solicitações	Concluídas	Negadas	Custodiadas ¹	Total
Transferência de Coeficientes	05	11	20	36
Venda de Coeficientes.	05	31	00	36

¹ Custodiadas: solicitações aprovadas a espera de interessados para aplicação

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em Sp-Urbanismo (2014)

No que concerne ao incentivo do aumento de usos institucionais e culturais na zona central, como suporte para o seu processo de revalorização e manutenção do patrimônio, no período de 2006 a 2016 houve um aumento de equipamentos na zona central (Tabela 20). Quanto a divisão destes equipamentos nas freguesias abrangidas pela OUC nota-se uma desigual distribuição onde há uma maior concentração deles nas freguesias Sé e República, podendo ser justificada pela maior concentração de edifícios patrimoniais históricos convertidos a usos institucionais (Tabela 21).

Tabela 20 – Comparação entre o número de equipamentos culturais existentes na zona central de São Paulo em relação ao número total dos existentes na cidade entre os anos de 2006 e 2016.

	Salas de teatro, shows e concertos		Salas de cinema		Bibliotecas públicas e acervo		Museus		Galerias de arte		Centros culturais	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Centro	16	16	54	67	3	12	25	42	22	42	22	33
Total	44	42	262	377	54	140	82	134	114	201	65	111

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=6&titulo=Cultura> (acesso Maio. 2018)

Tabela 21 – Número de equipamentos culturais por freguesia abrangidas pela OUC entre os anos de 2006 e 2016

	Salas de teatro, shows e concertos		Salas de cinema		Bibliotecas públicas e acervo		Museus		Galerias de arte		Centros culturais	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Bela Vista	1	2	12	28	-	-	4	6	3	6	22	33
Brás	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	-
Bom Retiro	1	1	-	-	1	1	4	7	-	-	2	2
Cambuci	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-
Consolação	3	3	36	27	-	2	2	8	6	11	4	5
Liberdade	-	-	1	2	1	5	2	3	2	3	2	2
Pari	-	-	-	-	1	1	1	2	-	-	-	-
República	6	6	4	9	1	3	4	5	4	7	3	6
Santa Cecília	4	3	-	-	-	1	-	1	4	11	2	3
Sé	1	1	1	1	-	-	8	11	3	3	6	8

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=6&titulo=Cultura> (acesso Mai. 2018)

Quando se trata da preservação ambiental do ambiente urbano, avalia-se que o índice médio de coberturas vegetais por habitantes no período de 1999 a 2015, mais que dobrou na zona central, diferentemente das outras zonas onde houve uma redução expressiva destas coberturas (Tabela 22).

Tabela 22 – Comparação entre a cobertura vegetal¹ total (CVT) e a cobertura vegetal por habitante² (CV/H), em metros quadrados, nas zonas da cidade de São Paulo nos anos de 1999, 2010 e 2015.

	1999		2010		2015	
	CVT	CV/H	CVT	CV/H	CVT	CV/H
Leste	76.191.300	222	68.868.113,86	178,68	64.657.988,38	166,54
Norte	155.088.900	831	78.655.016,91	350,79	145.190.909,90	550,51
Oeste	34.352.100	101	32.312.290,36	87,43	30.824.646,91	81,66
Sul	493.466.400	3.671	3.446.579,00	2.418,05	429.739.344,71	2.278,08
Centro	1.044.000	3	1.903.205,93	4,41	3.029.277,11	6,66
Total	760.142.700	73,66	615.565.696,84	54,61	676.286.882,06	58,79

¹ Dimensionada em m² a partir do processamento - classificação supervisionada de imagens do RapidEye (199/2010/2015)

² Habitantes contabilizados a partir de dados interpolados de IBGE

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=2&titulo=Meio%20Ambiente> (acesso Mai. 2018)

Contudo, ainda que tenha ocorrido um aumento e melhoria relacionados aos aspetos populacionais, culturais e ambientais na zona central nota-se que estas não foram estendidas as problemáticas sociais existentes na zona, especialmente as questões relacionadas as habitações subnormais, como cortiços e favelas além de edifícios devolutos (públicos e particulares), muitos deles, ocupados por movimentos sociais que reivindicam o direito a moradia. Estima-se que na área abrangente a OUC, há atualmente 1500 cortiços aproximadamente (SEHAB 2018), cerca de 70 edifícios devolutos habitados por 4000 famílias aproximadamente, para além de outros tipos de ocupações informais observadas na zona como favelas, moradores sob viadutos, marquises e áreas públicas (Jiménez e Betim 2018). Nota-se uma grande disparidade entre o número e a espacialização destas habitações em relação a quantidade de conjuntos de habitação de interesse social, municipais e estaduais existentes na zona central (Figura 19).

A grande escala desta problemática habitacional na cidade pode ser contextualizada em função do deficit habitacional, estimado em 358 mil moradias pelo IBGE, o equivalente a 1.2 milhões de pessoas que vivem atualmente de forma precária (Jiménez e Betim 2018).

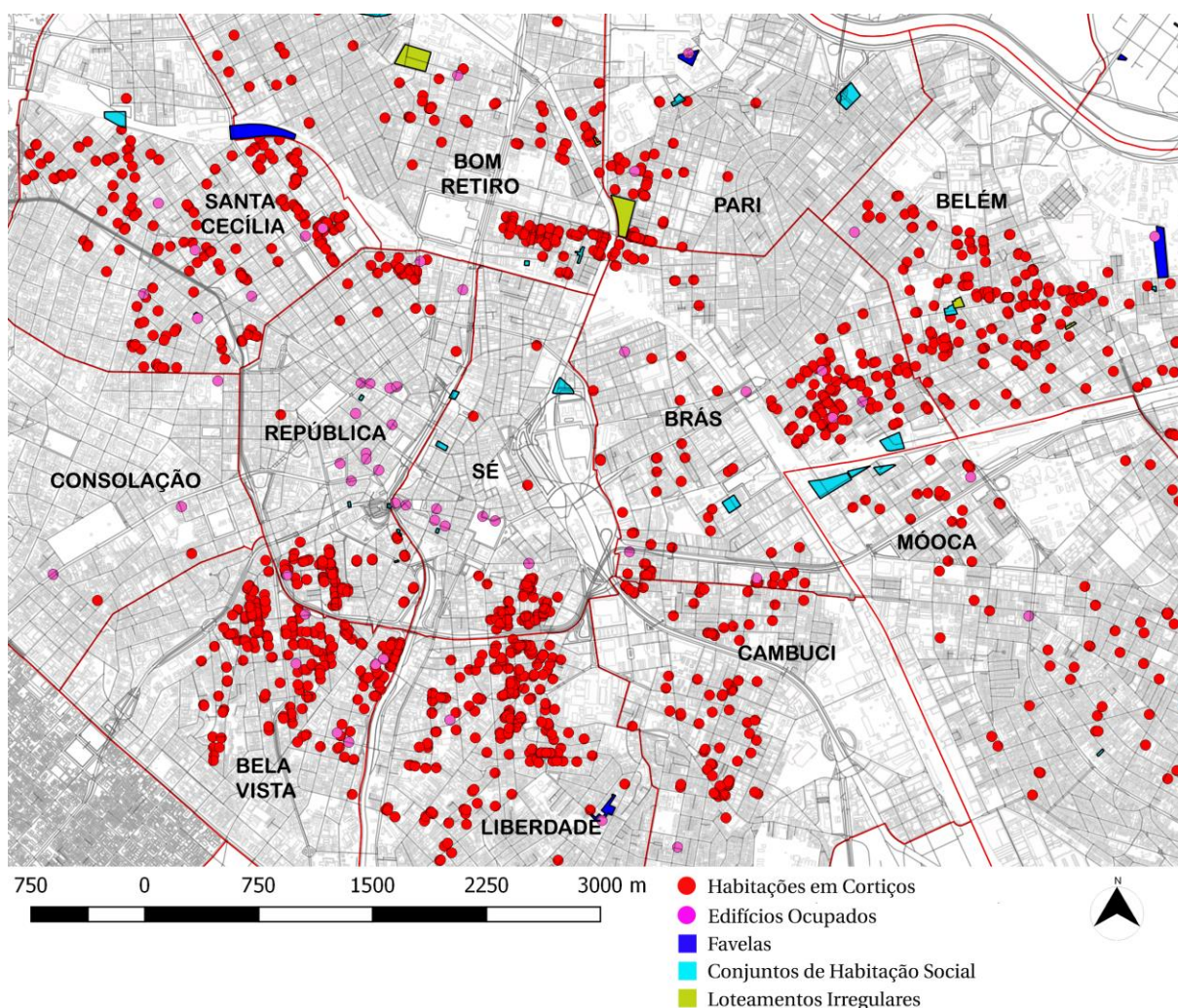


Figura 19 – Mapeamento de cortiços, edifícios devolutos ocupados, favelas, conjuntos de habitação social e loteamentos irregulares na zona central de São Paulo. Fonte da Imagem: adaptada pelo autor com base em <https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/mapa-denuncias/> e <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas> (acesso Mai. 2018)

Neste contexto, no período de 2000 a 2015 observa-se o aumento da população em situação de rua na zona central, concentrando praticamente a metade dos habitantes contabilizados na cidade (Tabela 23). Também se observa a incidência de residentes em favelas na zona central (Tabela 24) pontualmente nas freguesias da Liberdade, Pari e Bom Retiro (Tabela 25).

Tabela 23 – Comparação entre o número de pessoas em situação de rua na zona central e no total da cidade de São Paulo entre os anos de 2000 e 2015

	2000	2009	2011	2015
Zona Central	6.200	14.004	15.052	11.043
Total	13.645	20.253	21.243	23.240

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/5_censo_da_populacao_em_situacao_de_rua_2015_10581.html (acesso Maio. 2018)

Tabela 24 – Estimativa do número de domicílios em favelas nas zonas da cidade de São Paulo (em mil unidades) entre os anos de 2008 e 2017.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Leste	95.8	93.1	93.2	92.7	97.2	97.6	100.7	85.3	86.2	87.5
Norte	66.5	72.0	68.1	69.7	68.0	69.0	74.2	76.2	75.5	75.5
Oeste	31.2	30.9	28.7	28.8	28.1	28.1	28.2	27.9	27.9	27.9
Sul	188.2	192.2	195.0	194.3	199.5	194.5	194.5	196.1	196.6	199.4
Centro	0.46	0.47	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46
Total	382.2	388.9	386.4	386.1	393.4	389.9	398.2	386.1	386.8	391.0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/9_estimativas_de_domicilios_em_favelas_2008_10781.html (acesso Maio. 2018)

Tabela 25 – Estimativa do número de domicílios em favelas nas freguesias abrangidas pela OUC (em mil unidades) entre os anos de 2008 e 2017.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bela Vista	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brás	84	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bom Retiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	375
Cambuci	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consolação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberdade	88	97	88	88	88	88	88	88	88	88
Pari	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130
República	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cecília	375	375	375	375	375	375	375	375	375	-
Sé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/9_estimativas_de_domicilios_em_favelas_2008_10781.html (acesso Maio. 2018)

Aplicação das Contrapartidas Financeiras no Espaço Urbano

A receita financeira obtida a partir dos instrumentos urbanísticos da OUC foi reaplicada na realização e no planejamento de intervenções urbanas na zona central (Figura 20). As intervenções executadas e as ainda em projeto relacionam-se a ações de reabilitações em áreas públicas e praças, a criação de edifícios institucionais e a uma iniciativa relacionada a habitação de interesse social (Tabela 26).

As receitas financeiras arrecadadas pela Operação Urbana Centro no período entre 1997 e 2018, totalizaram R\$ 59.841.206,32, resultando em uma média anual aproximada de R\$ 2.849.581,25 (Tabela 27). Nota-se que metade das receitas financeiras arrecadadas já foram aplicadas nos projetos planejados na zona, sendo o restante previsto em orçamento para a continuidade e conclusão dos mesmos.



Figura 20 – Mapeamento das Intervenções feitas/ planeadas no perímetro da OUC a partir das contrapartidas financeiras. Elaboração com base em SP-Urbanismo (2016a)

Tabela 26 – Intervenções Urbanas resultantes da Operação Urbana Centro

Intervenções	Situação	Valores Gastos	Saldo Previsto
01 - Projeto de Reabilitação Vale do Anhangabaú	Em andamento	R\$ 2.225.442	R\$ 2.890.000
02 - Reabilitação Urbana da Rua do Gasômetro	Em andamento	R\$ 1.691.979	R\$ 708.020
03 - Edifício cultural Praça das Artes	Concluído	R\$ 9.247.878	R\$ 9.144.302
04 - Projeto de Reurbanização Parque Dom Pedro II	Em andamento	R\$ 624.399	-
05 - Projeto Edifício de Habitação de Interesse Social Rua 7 de Abril	Em andamento	-	R\$ 8.154.622
06 - Projeto de Reabilitação Praça Roosevelt	Concluído	R\$ 1.473.667	R\$ 12.917
07 - Projeto de Reabilitação Urbana Praça do Patriarca	Concluído	R\$ 1.816.391	-
08 - Projeto Corredor Cultural Rua Xavier de Toledo	Concluído	R\$ 601.840	-
09 - Desapropriações Projeto Nova Luz	Concluído	R\$ 3.431.521	-
10 - Censo Cortiços	Em andamento	R\$ 17.736	R\$ 1.019.333
11 - Outros Serviços	-	R\$ 3.064.791	-
12 – Remuneração SP Urbanismo	-	R\$ 1.026.051	R\$ 4.237.306
TOTAL		R\$25.221.697,58	R\$26.166.500,71

Fonte: Elaborada pelo autor com base em SP-Urbanismo (2016a) e SP-Urbanismo (2018)

Tabela 27 – Receitas financeiras arrecadadas pela Operação Urbana Centro

Fontes de Receitas	Saldo Recebido
Outorga Onerosa do Direito de Construir	R\$ 29.095.143,38
Receita Financeira Líquida ¹	R\$ 30.746.062,94
Total	R\$ 59.841.206,32

¹ Considera os valores arrecadados em função de tributações, custos de processos e investimentos empregados ao caixa, onde o valor já considera o desconto da “desvinculação de receitas” ao governo federal.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em SP-Urbanismo (2018)

3.4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados da avaliação do caso são obtidos com foco na identificação dos principais fatores de influência observados na aplicação da Operação Urbana Centro, sendo estes seus objetivos, os efeitos resultantes no espaço urbano e a sua adaptabilidade em relação aos fatores contextuais, os instrumentos de planejamento urbano, formas de financiamento e a ligação entre agentes públicos e privados.

A Operação Urbana tinha como objetivo a recuperação da importância ideológica e funcional da zona central, de forma a aumentar a sua atratividade para novos investimentos imobiliários (Tabela 4), apoiada sobre diretrizes urbanísticas (Tabela 5) com medidas de requalificação do ambiente urbano, reabilitação do edificado existente e instrumentos de incentivos ao uso e ocupação do solo (Tabela 6 e Tabela 7) que permitiam maior adensamento construtivo na incorporação de usos habitacionais e institucionais bem como vantagens para a incorporação de grandes projetos, de modo a gerar uma arrecadação fiscal pública que seria aplicada para planos de reabilitação.

A partir do uso destes instrumentos nota-se como efeito urbano em sua área de aplicação a incorporação de 40231 mil novas unidades habitacionais (Tabela 8), no período de 2004 a 2117, e um acréscimo populacional aproximado de 90 mil habitantes, no período de 2000 a 2017 (Tabela 10 e Tabela 12), para além de uma estimativa adicional de mais 100 mil habitantes na zona central até o ano de 2040 (Tabela 14). Também se observa um aumento de 70 equipamentos culturais diversos na zona, no período de 2006 a 2016 (Tabela 20), e um aumento da preservação ambiental de seu ambiente urbano, dado que, o índice de cobertura vegetal por habitante aumentou de 3 m²/hab, para 6,66m²/hab, no período de 1999-2015 (Tabela 22).

Apesar destes índices, observa-se que as novas unidades habitacionais e o aumento populacional não foram homogêneos na área abrangida pela OUC onde, as freguesias da Bela Vista, Consolação, Liberdade, República e Santa Cecília foram proeminentes frente as demais na atração de novos empreendimentos e população (Tabela 9, Tabela 11 e Figura 15). O mesmo pode ser observado na distribuição de equipamentos culturais, com maiores concentrações nas freguesias Bela Vista, República e Sé (Tabela 21).

A arrecadação fiscal proveniente da Operação foi aplicada em iniciativas pontuais de reabilitação, com efeitos urbanos já presentes como a remodelação de praças e ruas, a criação de um edifício institucional cultural (Praça das Artes). Os efeitos urbanos futuros consideram projetos ainda em fase de proposta como um projeto de habitação de interesse social (Rua 7 de Abril) e projetos de requalificação urbana em maior escala, como a reabilitação da praça do Vale do Anhangabaú e Parque Dom Pedro II (Tabela 26). Comparando-se a localização destas iniciativas (Figura 20) com a espacialização das unidades habitacionais lançadas (Figura 15), visualiza-se a baixa relação espacial entre os projetos promovidos pela municipalidade no espaço urbano e as áreas de maior atividade imobiliária.

Ao relacionar a aplicação da Operação Urbana com fatores contextuais da zona central, pode-se apontar a alta incidência de edificações patrimoniais protegidas pelo poder público, especificamente 3053 imóveis (Tabela 18), todavia, observa-se uma baixa utilização das transferências de direitos de construção aplicadas com o objetivo de remodelações deste patrimônio, tendo sido efetuadas somente 5 aplicações do instrumento (Tabela 19). Ademais, as contrapartidas financeiras recebidas pelos instrumentos da Operação também não foram empregadas para este propósito (Tabela 26).

Em relação à problemática da população moradora de rua os dados avaliados (Tabela 23) demonstram que a mesma dobrou de tamanho na zona central, no período de 2000 a 2015, com 11043 habitantes. Soma-se a isso as habitações “sub normais” em um número expressivo (Figura 19), com a estimativa de

1506 cortiços e 70 edifícios devolutos ocupados, habitados por aproximadamente 4000 famílias (SEHAB 2018; Jiménez e Betim 2018).

Para além destes fatores contextuais específicos, cabe-se ressaltar que o período temporal de aplicação da OUC é coincidente a um momento económico favorável no Brasil, que foi refletido na valorização dos imóveis em todo o país. No período de 1997 a 2015 a zona central apresentou uma valorização imobiliária média de 156% (Figura 16), esta superior à registada no restante da cidade de São Paulo estimada em 111%.

Dentre os demais fatores de influência avaliados os dados demonstram que a relação da Operação Urbana com a estrutura existente do planeamento urbano resulta em uma situação de exceção as regras locais. Isto é ilustrado pelos índices permitidos para a aplicação de coeficientes de aproveitamento do solo (Tabela 6), que se sobrepõe aos índices básicos, elevando-os de 1 (uma vez a área do lote) para 6 (seis vezes a área do lote) na incorporação de habitações e edificações institucionais. Os seus demais instrumentos oferecem também outros incentivos relacionados a especificações e configurações de projetos mais favoráveis em relação às regras existentes para o cálculo de áreas totais edificáveis e estacionamento do que os permitidos na legislação (Tabela 7).

Sobre a relação entre agentes públicos e privados, apesar da criação de uma comissão específica para a avaliação de projetos e gestão de processos (tópico 3.4.2.), os dados abordados na investigação do caso acabam por não permitir avaliar a relação entre estas esferas sob a ótica da sua funcionalidade e qualidade, uma vez que necessitar-se-ia de informações mais precisas e detalhadas sobre a dinâmica do processo de protocolo, aprovação de novos projetos e gestão do pagamento de contrapartidas para qualificar esta relação e estimar resultados.

Por fim, sobre as formas de financiamento (tópico 3.4.2.) observasse a previsão do pagamento de contrapartidas financeiras no ato de aprovação de projetos, calculadas a partir da relação do valor de terrenos e densidades adicionais solicitadas. A Tabela 27 demonstra a arrecadação total da Operação Urbana Centro, que foi de R\$ 59.841.206,32 desde o período da sua implementação, resultando em uma arrecadação anual média de R\$ 2.849.581,25.

4. CONCLUSÕES

4.1. CONCLUSÕES

As conclusões sobre o caso visam comparar os resultados de forma a evidenciar os principais fatores de influência observados na aplicação de planos relacionados a transferência de direitos de construção avaliados na revisão da literatura com os principais fatores observados resultantes do caso da Operação Urbana Centro em São Paulo, de forma a ilustrar diferenças e eventuais insuficiências assim como, proporcionar possíveis recomendações para desenvolvimentos futuros desta pesquisa.

Em relação aos objetivos os resultados demonstram que a Operação Urbana Centro foi eficiente ao empregar a oferta de coeficientes adicionais de construção como incentivos urbanos para a atração da atividade imobiliária a área central da cidade. A operação efetivamente proporcionou a incorporação de novas unidades habitacionais e a valorização do mercado imobiliário na zona central, um aumento no número de habitantes e também promoveu arrecadação fiscal que foram aplicados em projetos de reabilitação urbana.

Os casos avaliados nos diferentes contextos demonstram uma extensa variedade de objetivos associados a comercialização ou transferência de coeficientes de construção onde, para além de serem empregados para o direcionamento do desenvolvimento urbano e arrecadação fiscal, como no caso de São Paulo, também são aplicados a iniciativas de reabilitação urbana, preservação ambiental, compensações financeiras para desapropriações, recuperação da valorização do solo e redistribuição de direitos.

A literatura demonstra que os casos latino-americanos são os que mais se relacionam ao caso de São Paulo, por serem empregados em objetivos similares, associados a arrecadação fiscal para investimentos em infraestruturas urbanas e processos de reabilitação ou incentivo a novas dinâmicas, em zonas específicas da malha urbana, com a utilização de capitais privados.

Dentre os demais casos pode-se destacar os objetivos no contexto americano onde instrumentos são aplicados para a promoção de preservação de áreas naturais e direcionamento urbano, os casos europeus, maioritariamente associados a processos de reabilitação urbana e compensações financeiras por desapropriações e os casos asiáticos, aplicados em processos de desenvolvimento e reabilitação urbana e também compensações financeiras por desapropriações.

Em relação à adaptação as estruturas do planejamento urbano, o caso da Operação Urbana demonstra que os instrumentos de oferta de coeficientes adicionais de construção foram regulamentados sob uma lei específica para a sua aplicação, permitindo a oferta de coeficientes em níveis superiores aos determinados nas regras então existentes nos instrumentos urbanísticos na cidade, caracterizando assim uma situação de exceção.

Nos diversos contextos avaliados na revisão também são criados planos ou legislações específicas para a oferta de coeficientes em função dos objetivos propostos. Em casos onde estas não são criadas é comum a promoção de alterações no zonamento das áreas de intervenção de forma a legitimar o uso de coeficientes. Pode-se destacar o caso de Nova York (Been e Infranca 2012; Been e Madar 2013), onde a comercialização de coeficientes já foi completamente integrada aos instrumentos urbanísticos e são hoje determinantes para se atingir as densidades máximas permitidas.

A revisão da literatura também demonstra que a adaptação as estruturas de planejamento também são influenciadas pelos diferentes níveis de autonomia local, onde estruturas legislativas descentralizadas acabam por favorecer a adequação de legislações, em função dos objetivos locais associados aos planos, como o caso de São Paulo. Neste aspeto, a maior parte dos casos avaliados consideram a aplicação do instrumento na esfera local, apesar disso, alguns autores consideram, em avaliações de âmbito académico a aplicação do instrumento em escalas regionais para objetivos de reabilitação de áreas periféricas urbanas e iniciativas de controle de espraiamento em casos na Alemanha, Itália, Suíça e China apontando que a cooperação inter-regional seria mais efetiva na formação de mercados para a comercialização de coeficientes e a conquista dos objetivos (Henger 2013; Lazzarini e Chiarini 2017; Menghini et al. 2015; Wang, Tao, e Tong 2009).

Em relação às formas de financiamento o caso da Operação Urbana Centro considera o pagamento de coeficientes adicionais solicitados em dinheiro no ato de aprovação dos projetos, calculados em função de cada caso, a partir do valor de mercado dos terrenos e a quantidade de densidades adicionais solicitadas.

A literatura demonstra uma variedade maior de formas de financiamentos aplicadas, onde para além da arrecadação financeira, coeficientes podem ser negociados pela venda de títulos de investimentos, ativos financeiros ou como indenizações. Também podem ser associados a execução de contrapartidas físicas espaciais executadas por agentes privados, de acordo com os casos abordados na América Latina, nomeadamente no Chile, Colômbia e Argentina (Smolka 2014; Zunino 2006), na Coreia do Sul, em Seul (Cho 2008) e nos Países Baixos, em Amsterdão (Fainstein 2008), onde autores apontam que a aplicação de contrapartidas não financeiras conferem a esfera governamental um papel de gestão e acabam por garantir a implementação das infraestruturas planeadas.

A literatura também demonstra uma maior variedade nas formas de negociação, podendo ser intermediadas pelas esferas governamentais como o caso de São Paulo, ou negociadas por instituições particulares, por meio de venda ou leilão, o que acaba por desassociar a imagem dos títulos dos interesses governamentais, aumentando o alcance se sua comercialização em mercados locais (Pruetz e Standridge 2008). A revisão também indica casos europeus e asiáticos onde coeficientes são empregados como compensações financeiras por desapropriações de imóveis ou lotes, para usos públicos ou reconversões de solos, portanto, negociados entre proprietários e investidores ou por mediadores independentes filiados ao governo.

A relação entre agentes públicos e privados, demonstrada no caso da Operação Urbana, é orientada em função da sistemática de financiamentos adotada, e os dados abordados acabam por não ser suficientes para qualificar a efetividade desta relação. Observa-se na literatura que esta relação é guiada em função das formas de financiamento oferecidas, dos diferentes graus de controle da ação de agentes privados e das dimensões dos mercados imobiliários existentes onde os resultados observados são variáveis em função destes fatores e dos objetivos desejados.

Os casos demonstram diferentes relações de controle público sobre a ação de agentes privados, como em função de objetivos urbanos específicos indicados em planos urbanos, como o caso de Nova York (Been et al. 2014), Valencia (Blanc 2008) e Seoul (Cho 2008), em função do controle de valores

praticados pelo mercado, como o caso da Holanda (Janssen-Jansen, Spaans, e Van der Veen 2008) e da Itália (Micelli 2002) e por fim, situações onde agentes privados podem atuar a partir de negociações caso a caso, como em Taiwan (Shih e Chang 2015) e o próprio caso de São Paulo.

Por fim, em relação aos fatores locais contextuais, os resultados da Operação Urbana foram bem-sucedidos em função dos seus objetivos principais de atração de novos empreendimentos e arrecadação fiscal, estes não influenciados pelas problemáticas e fatores locais existentes na zona central da cidade. Também pode-se apontar a relação da aplicação do instrumento com o fator contextual temporal, pelo momento economicamente favorável e de grande valorização do setor imobiliário no Brasil.

A literatura demonstra, nos diversos casos, que a dinâmica entre os instrumentos e planos urbanísticos com os fatores contextuais locais acaba por se relacionar a diversos aspetos como os físicos, que são pertinentes a escolha de áreas de emissão e recepção de coeficientes e a sua escala de aplicação; os sociais, relacionados ao engajamento e aceitação comunitária aos objetivos de aplicação; e os temporais, em função das conjunturas económicas no momento de aplicação.

Cabe ressaltar que as condicionantes e fatores contextuais avaliados na cidade de São Paulo e na sua área central tem dimensões pouco comparáveis aos demais contextos abordados na Revisão Bibliográfica, em função da amplitude da área de aplicação da Operação Urbana, do número de habitantes e problemáticas locais, estes superiores a áreas urbanas completas em alguns dos contextos avaliados.

4.2. RECOMENDAÇÕES FUTURAS

Esta investigação aponta para algumas percepções em função da comparação do debate teórico e casos de estudo em diversos contextos, com os resultados da análise do caso de estudo relacionadas a aspetos e questões urbanas pouco alcançadas ou abordadas pela Operação Urbana Centro e os seus instrumentos, que devem ser colocadas para a recomendação de futuras pesquisas e futuras intervenções programadas para a zona central de São Paulo.

Em síntese, as recomendações se colocam sobre três principais aspetos, a elaboração de políticas e planos urbanos em áreas de menor escala, um reforço a políticas de incentivos a remodelação de edifícios apoiadas sobre uma legislação específica e, por fim, a elaboração de políticas urbanas integradas as condicionantes sociais existentes na zona central.

Em relação à escala de aplicação de planos, os efeitos urbanos do caso apontam ao fato de que a Operação Urbana Centro não foi capaz de promover um desenvolvimento homogêneo nas diversas freguesias abrangidas por suas diretrizes, em função da diversidade de suas condicionantes locais, criando uma dinâmica favorável as localizações mais bem estruturadas na atração de investimentos privados.

Isto pode ser relacionado a falta de objetivos específicos às freguesias componentes da Operação onde, entende-se que a determinação de incentivos e instrumento particulares a cada freguesia poderia promover um desenvolvimento mais homogêneo no território, aumentar as estimativas de arrecadação fiscal em cada zona e proporcionar a negociação de contrapartidas físicas no espaço urbano, focadas em ações mais diversas e de diferentes escalas, como reabilitações de ruas e calçadas, requalificação e promoção de novos espaços públicos e iniciativas de reforço de zeladoria urbana.

Dentre os diversos casos em áreas urbanas abordados na revisão, percebe-se uma tendência a elaboração de planos e políticas urbanas focadas em perímetros de menores escalas, sobre objetivos mais específicos, com instrumentos e incentivos capazes de dialogar com as dinâmicas urbanas existentes e promover as potencialidades locais.

Já em relação às políticas de reabilitação do património edificado, os resultados também demonstram a grande incidência de imóveis protegidos na zona central da cidade, o que sugere uma reestruturação do instrumento das transferências de direitos de construção, dada a sua baixa utilização, de forma a potencializar processos de reabilitação. Neste aspeto, entende-se que a configuração de políticas urbanas deve focar-se em incentivos, remodelações e preservação do edificado existente, apoiadas sobre a criação de legislações mais flexíveis para a adaptação de edifícios antigos a regras de segurança e acessibilidade atuais. Isto poderia aumentar o desempenho e adesão as transferências de direitos de construção, uma vez que políticas de vendas de coeficientes adicionais cada vez serão menos apelativas, em função da gradual indisponibilidade de grandes terrenos, dada a intensa atividade imobiliária das últimas décadas.

Desta forma uma aplicação mais recorrente deste instrumento poderia ser uma fonte para o levantamento de recursos financeiros fiscais e uma maneira de promover a manutenção do património edificado existente na cidade. Com base nos casos abordados na revisão, entende-se que a utilização de um modelo similar ao proposto por Been et al. (2014) em Nova York poderia ser pertinente a São Paulo onde, a partir de um levantamento de edifícios nas freguesias, os potenciais adicionais de construção disponíveis seriam estimados e os seus valores calculados em função do valor dos terrenos, para serem ofertados a incorporadores e investidores sendo os fundos arrecadados revertidos a iniciativas de reabilitação.

Os dados avaliados fazem ainda ressaltar a necessidade de elaboração de políticas urbanas integradas a problemática social de moradores de rua, dada a grande incidência de habitações subnormais e ocupações de edifícios devolutos na zona central e na cidade de São Paulo. O recente desabamento de um edifício devoluto ocupado por famílias (Jiménez e Betim 2018) eleva o debate público sobre a aplicação de políticas urbanas de reabilitação para a zona central, capazes de coordenar as suas diferentes problemáticas com enfoque em um debate social, político e económico mais amplo, permeável a questões relacionadas ao direito a cidade, usos do espaço público, valorização do património, mobilidade, e acesso a créditos para habitação. Portanto, para além de estimularem a adesão de agentes privados e a manutenção do mercado da construção civil, os instrumentos e políticas urbanas devem construir uma abordagem interativa e reflexiva as dinâmicas urbanas existentes e mais efetiva as suas reais problemáticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Rodrigo, Claudia Oliva e Sebastián Laclabere. 2016. "Urban Image and Power. Influences of Neoliberalism and Globalization in the Architectural Representation of Santiago de Chile". *Revista Diseño Urbano & Paisaje - DU&P* no. 31. Acedido a Jun, 06, 2018. http://dup.ucentral.cl/dup_31/rodrigo_aguilar.pdf.
- Barbosa, Eunice. 2001. "Evolução do uso do solo residencial na área central do município de São Paulo", Universidade de São Paulo. Acedido a Abr, 12, 2018. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-29052003-051458/pt-br.php>.
- Been, Vicki e John Infranca. 2012. "Transferable Development Rights Programs: 'Post-Zoning'?". *Brooklyn Law Review*, Vol. 78 no. NYU School of Law, Public Law Research Paper (NYU Law and Economics Research Paper No. 12-31):12-50. Acedido a Dez, 27, 2017. <https://ssrn.com/abstract=2144808>.
- Been, Vicki, John Infranca, Josiah Madar e Jessica Yager. 2014. *Unlocking the Right to Build: Designing a More Flexible System for Transferring Development Rights*. New York University. Acedido a Jan, 04, 2018. <http://furmancenter.org/research/publication/unlocking-the-right-to-build-designing-a-more-flexible-system-for-transferr>.
- Been, Vicki e Josiah Madar. 2013. *BUYING SKY: The Market for Transferable Development Rights in New York City*. New York University. Acedido a Jan, 03, 2018. <http://furmancenter.org/research/publication/buying-sky-the-market-for-transferable-development-rights-in-new-york-city>.
- Bengston, David N., Jennifer O. Fletcher e Kristen C. Nelson. 2004. "Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States". *Landscape and Urban Planning* no. 69 (2):271-286. Acedido a Jan, 03, 2018. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204603002019>.
- Blanc, F. 2008. Spain: non-financial compensation instruments and the Valencia model. Em *New instruments in spatial planning: An international perspective on non-financial compensation*, editado por L. Janssen-Jansen, M. Spaans e M. Van der Veen: Delft University Press. <https://www.iospress.nl/book/new-instruments-in-spatial-planning/>.
- Boffard, Brandon Keith. 2014. "Transferable Development Rights in New York City". *Law School Student Scholarship*. no. Paper 413. Acedido a Jan, 03, 2018. http://scholarship.shu.edu/student_scholarship/413.
- Bomfim, Valéria Cusinato. 2004. "O Centro Histórico de São Paulo: a vacância imobiliária, as ocupações e os processos de reabilitação urbana". *Cadernos Metrópole*. (12). Acedido a Abr, 3, 2018. <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8808>.
- Bruening, Ari D. 2008. "The TDR Siren Song: The Problems with Transferable Development Rights Programs and How to Fix Them,". *Journal of Land Use & Environmental Law* no. 23, no. 2:423-440. Acedido a Jan, 03, 2018. http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jluenvl23&g_sent=1&casa_token=wqIz1dg_Kq4AAAAA:528e6tyyyKpx72EbpxyN9mFE7fxJ5WljSZKvmR3dNp5NJTT6B4QD4JKuGOvBmMozF-FhQJMaWw&collection=journals&id=429.
- Cáceres Quiero, Gonzalo e Francisco Sabatini Downey. 2015. "Recuperación de plusvalías: reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas". *Urbano*:56-61. Acedido a Abr, 7, 2018. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/602>.

Castro, Luiz Guilherme Rivera de. 2003. "São Paulo e sua área central: planos, políticas e programas recentes". *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP* no. 13:60-85. Acedido a Mar, 1, 2018. <http://www.periodicos.usp.br/posfau/article/view/47745>.

———. 2006. "As Operações Urbanas em São Paulo - Interesse Público ou Construção Especulativa do Lugar", Estruturas Ambientais Urbanas, Universidade de São Paulo. Acedido a Mar, 1, 2018. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-20092007-104947/en.php>.

Chan, Edwin H. W. e Jun Hou. 2015. "Developing a framework to appraise the critical success factors of transfer development rights (TDRs) for built heritage conservation". *Habitat International* no. 46 (Supplement C):35-43. Acedido a Dez, 27, 2018. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0197397514001568>.

Childress, Malcolm D e Land Alliance. 2015. "Land Market Interventions for Affordable Housing: Lessons for global affordable housing and urban redevelopment from recent experiences in the United States". Comunicação apresentada em World Bank Annual Conference on Land and Poverty, em Washington, DC. March 26, 2015. Acedido a Jan, 02, 2018. http://www.globallandalliance.org/wp-content/uploads/2015/06/Affordable-Housing-Lessons-Learned_March-26-2015-Land-Alliance-Inc.pdf.

Cho, Cheol-Joo. 2002. "The Korean growth-management programs: issues, problems and possible reforms". *Land Use Policy* no. 19 (1):13-27. Acedido a Jan. 11, 2018. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837701000357>.

Cho, Cheol-Joo 2008. Korea: the case of non-financial compensation in the District Unit Planning process in Seoul Em *New Instruments in Spatial Planning: An International Perspective on Non-financial Compensation*, editado por L. Janssen-Jansen, M. Spaans e M. Van der Veen: Delft University Press. <https://www.iospress.nl/book/new-instruments-in-spatial-planning/>.

Chorus, P. 2008. Japan: using developing rights as driver for development. Em *New Instruments in Spatial Planning: An International Perspective on Non-financial Compensation*, editado por L. Janssen-Jansen, M. Spaans e M. Van der Veen: Delft University Press. <https://www.iospress.nl/book/new-instruments-in-spatial-planning/>.

Coon, James A. . 2011. Transfer of Development Rights. editado por Local Government Technical Series. New York State Department https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Transfer_of_Development_Rights.pdf.

Costa, Luiz Carlos. 1976. "Estrutura Urbana". *São Paulo (Governo do Estado). O desafio metropolitano. São Paulo, SNM/Emplasa*. Acedido a Abr, 17, 2018.

Cuenya, Beatriz. 2009. "Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local". *Cuaderno urbano* no. 8 (8):229-252. Acedido a Jun, 06, 2018. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552009000100011.

———. 2011. "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana". *Cadernos metrópole* no. 13 (25). Acedido a Jun, 06, 2018. <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5987>.

Cuenya, Beatriz e Manuela Corral. 2011. "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires". *EURE (Santiago)* no. 37:25-45. Acedido a Fev, 16, 2018. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000200002&nrm=iso.

Cuenya, Beatriz e Silvia Pupareli. 2006. "Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina". *Medio Ambiente y Urbanización* no. 65 (1):81-108. Acedido a Fev, 16, 2018.

<http://www.ingentaconnect.com/contentone/ieal/meda/2006/00000065/00000001/art00006>.

Daniels, Tom e Mark Lapping. 2005. "Land preservation: An essential ingredient in smart growth". *Journal of Planning Literature* no. 19 (3):316-329. Acedido a Dez, 20, 2017.

<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0885412204271379>.

Duren, Nora Libertun de. 2006. "Planning à la Carte: The Location Patterns of Gated Communities around Buenos Aires in a Decentralized Planning Context". *International Journal of Urban and Regional Research* no. 30 (2):308-327. Acedido a Jun, 06, 2018.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2427.2006.00667.x>.

EMURB. 1997. Lei N°12.349 - Operação Urbana Centro. Em 12.349 editado por EMURB - Empresa Municipal de Urbanização. São Paulo.

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/op_urbana_CENTRO/2016/OUCentro_CE_DOC_1997_06_07_Lei_12_349.pdf.

Fainstein, Susan S. 2008. "Mega-projects in New York, London and Amsterdam". *International Journal of Urban and Regional Research* no. 32 (4):768-785. Acedido a Jan, 03, 2018.

<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x>.

Federal, Senado. 2001. "Estatuto da Cidade". *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília*. Acedido a Mar, 15, 2018.

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Ferreira, João Sette Whitaker. 2003. "São Paulo, o mito da cidade-global: ideologia e mercado na produção da cidade". *Anais do VIº Seminário Internacional de Desarrollo Urbano, Unidad Temática de Desarrollo Urbano de la Red de Mercocidades, (Buenos Aires, 3 e 4 de julho de 2003), Prefeitura de Rio Claro*. Acedido a Abr, 10, 2018.

www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/mercocidades.doc.

Fix, Mariana. 2004. "A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo". *Urbanismo: dossiê São Paulo–Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB*:185-198. Acedido a Abr, 3, 2018.

http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf.

———. 2009. "Uma ponte para a especulação-ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global"". *Caderno CRH* no. 22 (55). Acedido a Abr, 3, 2018.

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000100003&script=sci_abstract&tlng=pt.

Fregonezi, Bruna Beatriz Nascimento. 2015. "Reabilitação da área central de São Paulo: 3 projetos de intervenção", *Urbanismo Moderno e Contemporâneo: Representação e Intervenção*, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Acedido a Abr, 3, 2018. <http://up.mackenzie.br/stricto-sensu/arquitetura-e-urbanismo/teses-e-dissertacoes-detalhada/artigo/reabilitacao-da-area-central-de-sao-paulo-3-projetos-de-intervencao/>.

Frúgoli, Júnior. 2006. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: EdUSP.

Fulton, William, Jan Mazurek, Rick Pruett e Chris Williamson. 2004. *TDRS and other market-based land mechanisms: how they work and their role in shaping metropolitan growth*. Acedido a Dez, 20,

2017. <https://www.brookings.edu/research/tdrs-and-other-market-based-land-mechanisms-how-they-work-and-their-role-in-shaping-metropolitan-growth/>.

Furtado, Fernanda, Claudia Acosta e Camila Maleronka. 2012. "Instrumentos para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano: Brasil y Colombia en un abordaje jurídico – urbanístico comparado". Comunicação apresentada em 12ª Conferência Internacional da LARES - Latin America Real Estate Society, em São Paulo - Brasil. Acedido a Abr, 13, 2018. <http://lares.org.br/Anais2012/trabalhos.html>.

Garza, Nestor. 2017. "Skyscrapers in Santiago: 300 meters of globalization agenda". *Journal of Property Investment & Finance* no. 35 (5):439-454. Acedido a Jun, 06, 2018. <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/JPIF-05-2016-0032>.

He, Shenjing e Fulong Wu. 2009. "China's emerging neoliberal urbanism: Perspectives from urban redevelopment". *Antipode* no. 41 (2):282-304. Acedido a Jan. 20, 2018. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8330.2009.00673.x>.

Henger, Ralph. 2013. "Tradable Planning Permits to Control Land Development in Germany: A Laboratory Testbed Experiment". *Journal of Environmental Policy & Planning* no. 15 (2):247-267. Acedido a Jan, 03, 2018. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.766578>.

Henger, Ralph e Kilian Bizer. 2010. "Tradable planning permits for land-use control in Germany". *Land Use Policy* no. 27 (3):843-852. Acedido a Jan, 04, 2018. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837709001975>.

Hin Li, Ling e Lang Gan. 2013. "Conserving the heritage in Chongqing by market forces: the feasibility of adopting TDR in China". *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development* no. 3 (1):18-34. Acedido a Jan. 20, 2018. <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/20441261311317383>.

Hou, Jun. 2017. "Property rights and transfer of development rights (TDR) for conservation of privately-owned built heritage : the Hong Kong case", The Hong Kong Polytechnic University. <http://hdl.handle.net/10397/65231>.

Janssen-Jansen e Leonie B. 2008. "Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape". *Landscape and Urban Planning* no. 87 (3):192-200. Acedido a Nov, 15, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2008.06.002>.

Janssen-Jansen, L, M Spaans e M Van der Veen. 2008. The Netherlands: experiments with non-financial compensation instruments in planning practice. Em *New instruments in spatial planning: An international perspective on non-financial compensation*, editado por L. Janssen-Jansen, M. Spaans e M. Van der Veen: Delft University Press. <https://www.iospress.nl/book/new-instruments-in-spatial-planning/>.

Janssen-Jansen, Leonie e Marjolein Spaans. 2008. *New instruments in spatial planning: An international perspective on non-financial compensation*. ed M. Van der Veen: Delft University Press. Acedido a Nov, 02, 2017. <https://www.iospress.nl/book/new-instruments-in-spatial-planning/>.

Kaplowitz, Michael D, Patricia Machemer e Rick Pruetz. 2008. "Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States". *Land Use Policy* no. 25 (3):378-387. Acedido a Dez, 15, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2007.07.004>.

Kowarick, Lúcio. 2007. "Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas". *Lua Nova* (70). Acedido a Abr, 9, 2018. <http://www.redalyc.org/html/673/67307008/>.

Lazzarini, L. e C. Chiarini. 2017. "The reorganization of development rights at inter-municipal level: Different scenarios for an alternative land-use forecast in seriana valley in italy". *International Journal of Sustainable Development and Planning* no. 12 (03):406-415. Acedido a Nov, 25, 2016. <https://www.witpress.com/elibrary/sdp-volumes/12/3/1475>.

Lefèvre, José Eduardo. 1991. "Operação Urbana Anhangabaú In.". *Revista Projeto. São Paulo: Editora Pini* (138):58-63.

Leinberger, Christopher B. 2005. *The need for alternatives to the nineteen standard real estate product types*. Acedido a Dez, 05, 2017. http://www.chrisleinberger.com/docs/By_CL/Need_For_Alternative_Places.pdf.

Leoni, G. 2008. Italy: experiments with nonfinancial compensation instruments to preserve, conserve and re-allocate buildings. Em *New instruments in spatial planning: An international perspective on non-financial compensation*, editado por L. Janssen-Jansen, M. Spaans e M. Van der Veen: Delft University Press. <https://www.iospress.nl/book/new-instruments-in-spatial-planning/>.

Li, P. 2008. "Transfer of development rights approach: Striking the balance between economic development and historic preservation in Hong Kong". *Surveying and Built Environment* no. 19 (1):38-53. Acedido a Jan. 15, 2018. https://www.hkis.org.hk/ufiles/jrnl200812-v18i1_full.pdf.

Linkous, Evangeline R. 2017. "Transfer of development rights and urban land markets". *Environment and Planning A* no. 49 (5):1122-1145. Acedido a Dez, 01, 2017. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0308518X16686794>.

Linkous, Evangeline R. e Timothy S. Chapin. 2014. "TDR Program Performance in Florida". *Journal of the American Planning Association* no. 80 (3):253-267. Acedido a Dez, 01, 2017. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944363.2014.985697>.

Lloyd, Gerald D. 1961. "Transferable Density in Connection with Density Zoning". *Technical Bulletin* (40).

Lopez, Ernesto Morales. 2011. "Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile". *International Journal of Urban and Regional Research* no. 35 (2):330-357. Acedido a Jun, 06, 2018. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2427.2010.00961.x>.

Maia, Francisco Prestes. 1945. *Os melhoramentos de São Paulo: Francisco Prestes Maia*. Imprensa Oficial. Edição original, 1945. Reimpressão, 2010.

Maleronka, Camila. 2010. "Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento\operação urbana consorciada\à luz da experiência paulistana", Universidade de São Paulo. Acedido a Abr, 9, 2018. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-25092010-175936/pt-br.php>.

Maleronka, Camila e Fernanda Furtado. 2013. "A Outorga Onerosa do Direito de Construir A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos". *Lincoln Institute of Land Policy*. Acedido a Jan, 14, 2018. <http://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir-oodc>.

- Marcondes, Cláudia de BO. 1988. *Poder de transformação Urbana da Legislação de uso e ocupação do Solo do município de São Paulo*. São Paulo.
- McConnell, V. e M. Walls. 2009. "Policy Monitor: U.S. Experience with Transferable Development Rights". *Review of Environmental Economics and Policy* no. 3 (2):288-303. Acedido a Nov, 07, 2017. <https://doi.org/10.1093/reep/rep008>.
- McConnell, Virginia e Margaret A. Walls. 2007. *Transfer of Development Rights in U.S. Communities: Evaluating Program Design, Implementation, and Outcomes*. Acedido a Dec, 05, 2017. <http://www.rff.org/research/publications/transfer-development-rights-us-communities-evaluating-program-design>.
- Menghini, Gianluca, Fabian Gemperle, Irmi Seidl e Kay W Axhausen. 2015. "Results of an agent-based market simulation for transferable development rights (TDR) in Switzerland". *Environment and Planning B: Planning and Design* no. 42 (1):157-183. Acedido a Jan, 08, 2018. <https://doi.org/10.1068/b120066p>.
- Meub, Lukas, Till Proeger, Kilian Bizer e Ralph Henger. 2016. "Experimental evidence on the resilience of a cap & trade system for land consumption in Germany". *Land Use Policy* no. 51:95-108. Acedido a Jan, 04, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.10.018>.
- . 2017. "The political economy of certificates for land use in Germany—experimental evidence". *Journal of Environmental Policy & Planning* no. 19 (6):1-21. Acedido a Jan, 04, 2018. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1266932>.
- Micelli, Ezio. 2002. "Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy". *Urban Studies* no. 39 (1):141-154. Acedido a Nov, 15, 2017. <https://doi.org/10.1080/00420980220099122>.
- Moreira, Antônio; , Claudio Moreira Lima; Clementina; De Ambrosis, Dalmo do Valle; Nogueira Filho e Domingos Azevedo Netto, Theodoro de. . 1975. "O Solo Criado. Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo.". Acedido a Abr, 5, 2018.
- Müller, Nice Lecocq. 1958. "A Área Central de São Paulo". AZEVEDO, Aroldo. *A cidade de São Paulo* no. 3. Acedido a Abr, 17, 2018.
- Needham, Barrie. 2006. *Planning, Law and Economics: The rules we make for using land*. Routledge.
- Nelson, AC, R Pruetz e D Woodruff, et al. 2012. *The TDR Handbook: Design and Implementing Transfer of Development Rights Programs*. Washington, DC: Island Press.
- Pineda, Juan Felipe Pinilla 2013. "Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precio del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá - Colombia". *Lincoln Institute of Land Policy*. Acedido a Mar, 15, 2018. https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/pinilla-wp14jp1sp-full_0.pdf.
- Porto, Antonio Rodrigues. 1992. *História urbanística da cidade de São Paulo, 1554 a 1988*. Carthago & Forte.
- Pruetz, Rick. 1997. *Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historical Landmarks with Transfer Development Rights*. : Arje Press, Universidade de Michigan.

———. 2003. *Beyond takings and givings: saving natural areas, farmland, and historic landmarks with transfer of development rights and density transfer charges*. Arje Press, Universidade de Michigan.

Pruetz, Rick e Erica Pruetz. 2007. "Transfer of Development Rights Turns 40". *Planning & Environmental Law* no. 59 (6):3-11. Acedido a Dec, 15, 2017. <http://dx.doi.org/10.1080/15480755.2007.10394447>.

Pruetz, Rick e Noah Standridge. 2008. "What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice". *Journal of the American Planning Association* no. 75 (1):78-87. Acedido a Dec, 15, 2017. <http://dx.doi.org/10.1080/01944360802565627>.

Putters, B. 2008. US some best practices of Transferable Development Rights. Em *New Instruments in Spatial Planning: An International Perspective on Non-Financial Planning*, editado por L. Janssen-Jansen, M. Spaans e M. Van der Veen: Delft University Press. <http://www.iospress.nl/book/new-instruments-in-spatial-planning/>.

Renard, Vincent 2007. "Property rights and the 'transfer of development rights': Questions of efficiency and equity". *Town Planning Review* no. 78 (1):41-60. Acedido a Nov, 28, 2017. <http://online.liverpooluniversitypress.co.uk/doi/abs/10.3828/tpr.78.1.4>.

Renard, Vincent A. . 2006. "Compensation Rights for Reduction in Property Values Due to Planning Decisions: The Case of France". *Washington University Global Studies Law Review* no. 5 (3):523-534. Acedido a Nov, 28, 2017. <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/wasglo5&div=28&id=&page=&collection=journals#>.

Rolnik, Raquel. 2017. *Territórios em Conflito: São Paulo, Espaço, História e Política* São Paulo: Três Estrelas.

Rolnik, Raquel e Nadia Somekh. 2000. "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização". *São Paulo em perspectiva* no. 14 (4):83-90. Acedido a Mar, 25, 2018. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400009&script=sci_arttext&tlng=pt.

Sandroni, Paulo 2010. "A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo: Certificates of Additional Construction Potential". Comunicação apresentada em Municipal Revenues and Land Policies. Acedido a Jan, 18, 2018. <http://www.lincolnst.edu/publications/conference-papers/new-financial-instrument-value-capture-sao-paulo>.

Sandroni, Paulo Henrique. 2013. "Os Certificados de Potencial Adicional de Construção Cepacs como Instrumento para o Financiamento do Desenvolvimento Urbano". *Lincoln Institute of Land Policy*:26. Acedido a Jan, 18, 2018. <https://www.lincolnst.edu/pt-br/publications/working-papers/os-certificados-potencial-adicional-construcao-cepacs-como-instrumento>.

SECOVI. 2018. *Anuário do Mercado Imobiliário 2017*. São Paulo. Acedido a Abr, 10, 2018. <http://www.secovi.com.br/downloads/url/2289>.

SEHAB. 2018. "GeoSampa". Acedido a 10, Jun, 2018. http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#.

SERA. 1992. *O Poder em São Paulo : história da administração pública da cidade, 1554-1992*. São Paulo, SP Secretaria Especial da Reforma Administrativa (SERA).

Shih, Mi e Hsiutzu Betty Chang. 2015. "Transfer of development rights and public facility planning in Taiwan: An examination of local adaptation and spatial impact". *Urban Studies* no. 53 (6):1244-1260. Acedido a Jan. 15, 2018. <https://doi.org/10.1177/0042098015572974>.

Silva, Helena Menna Barreto. 2001. "O centro de São Paulo: que futuro para a habitação?". *Relatório de pesquisa. São Paulo: LABHAB/FAUUSP*. Acedido a Abr, 10, 2018. http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/silva_centrosp.pdf.

Smolka, Martim O. . 2014. "Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina". *Policy Focus Reports - Lincon Institute Of Land Policy*. Acedido a Abr, 6, 2018. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf.

Smolka, Martim Oscar e Fernanda Furtado. 2001. *Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Somekh, Nadia. 1997. "A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939". Em *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939*. Acedido a Abr, 16, 2018.

SP-Urbanismo. 2010. Cartilha da Área Central Em Lei 12.349 - Operação Urbana Centro editado por São Paulo Urbanismo. São Paulo. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/cartilha_ouc_versao_abr_2011.pdf.

———. 2014. Listagem das Solicitações de Operação Urbana Centro Lei 12.349 de 06/06/1997. editado por Diretoria de Gestão das Operações Urbanas - SP Urbanismo. São Paulo. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/listagem_solicita_operacao_urbana_06_04_2014.pdf.

———. 2016a. Caderno sobre a Operação Urbana Centro. São Paulo. <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-urbana-centro/>.

———. 2016b. Operação Urbana Centro. editado por Diretoria de Gestão das Operações Urbanas - SP Urbanismo. São Paulo. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/OUCEN_caderno_GESTAOURBANA.pdf.

———. 2017. Operação Urbana Centro - Viabilidade da Transformação P6. editado por SP-Urbanismo. São Paulo. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/P6_Viabilidade_transformacao_20180208_OUCentroCE.pdf.

———. 2018. Resumo Financeiro - Operação Urbana Centro. São Paulo. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/centro/index.php?p=19592.

Toledo, Benedito Lima de e Beatriz Mugayar Kühl. 1996. *Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo*. Empresa das Artes Projetos e Edições Artísticas.

Vetter, David Michael e Marcia Vetter. 2015. "¿El financiamiento con base en el suelo podría ayudar a crear espacio fiscal para inversiones por parte de los municipios brasileños?". no. Working Paper WP15DV2. Acedido a Fev, 6, 2018. <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/vetter-wp15dv2.pdf>.

Villaça, Flávio. 1998. *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio nobel.

Wang, Hui, Ran Tao e Juer Tong. 2009. "Trading land development rights under a planned land use system: the "Zhejiang Model"". *China & World Economy* no. 17 (1):66-82. Acedido a Jan. 20, 2018. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1749-124X.2009.01131.x>.

Zmitrowicz, Witold. 1979. "As funções urbano-rurais como condicionantes da implantação de zoneamento na cidade de São Paulo". *São Paulo, Dissertação (Mestrado), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo*. Acedido a Abr, 16, 2018.

———. 1984. "As obras públicas de engenharia e a sua função na estruturação da cidade de São Paulo". *Escola Politécnica da Universidade de São Paulo*. Acedido a Abr, 17, 2018.

Zunino, Hugo Marcelo. 2006. "Power Relations in Urban Decision-making: Neo-liberalism, 'Techno-politicians' and Authoritarian Redevelopment in Santiago, Chile". *Urban Studies* no. 43 (10):1825-1846. Acedido a Jun, 06, 2018. <https://doi.org/10.1080/00420980600838184>.

OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO

Bovespa, BM & F. 2016. "Certificado de Potencial Adicional de Construção". Acedido a Abr, 5, 2018. http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-variavel/cepac.htm.

Felitti, Chico e Vanessa Correa. 2015. "Centro de SP tem queda de 70% no número de apartamentos vazios". *Folha de São Paulo*, 22/02/2015 <https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/02/1592340-centro-de-sp-tem-queda-de-70-no-numero-de-apartamentos-vazios.shtml>.

Jiménez, Carla e Felipe Betim. 2018. "Desabamento de prédio escancara o apartheid habitacional na cidade mais rica do Brasil". *El País*, 07, maio, 2018. Acedido a 11, maio, 2018. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/03/politica/1525300905_563422.html.

Lewgoy, Julia. 2018. "Onde o preço dos imóveis mais subiu e caiu em SP em 2017". *Exame*. Acedido a Jun, 07, 2018. <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/onde-o-preco-dos-imoveis-mais-subiu-e-caiu-em-sp-em-2017/>.

Pinho, Angela. 2018. "Centro de SP é repovoado aos poucos, mas patina em ações de revitalização". *Folha de São Paulo*, 13, maio, 2018. Acedido a 14, maio, 2018. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/centro-de-sp-e-repovoado-aos-poucos-mas-patina-em-aco-es-de-revitalizacao.shtml>.

Zogbi, Paula. 2018. "Bolha imobiliária? O que explica a ascensão e a queda do mercado imobiliário brasileiro em 10 anos". *Infomoney*, 12, jan, 2018. Acedido a 02, Maio, 2018. <http://www.infomoney.com.br/imoveis/noticia/7164542/bolha-imobiliaria-que-explica-ascensao-queda-mercado-imobiliario-brasileiro-anos>.